

# Брянская область: развитие системы межбюджетных отношений



**Галина Васильевна ПЕТУШКОВА, заместитель губернатора Брянской области**

Объемы бюджетных ресурсов, распределяемые через систему межбюджетного регулирования с учетом доходов, направляемых в местные бюджеты по дополнительным дифференцированным нормативам, составляют третью часть расходов областного бюджета. Данные поступления за последние пять лет увеличились почти вдвое: с 13,4 миллиарда рублей в 2014 году до 22,3 миллиарда в 2019 году (**рисунок 1**). Межбюджетные трансферты предоставляются муниципалитетам по десяти приоритетным направлениям (**рисунок 2**).

## Главные принципы

Межбюджетные отношения в Брянской области сформированы в рамках

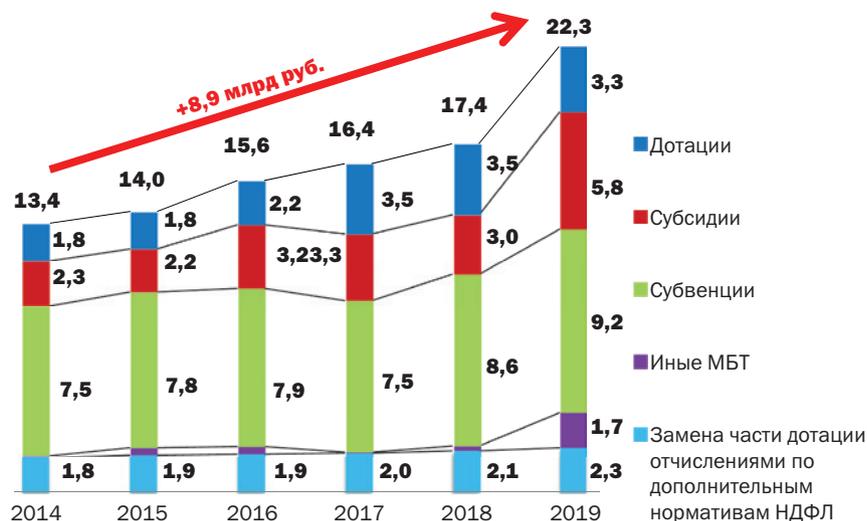
Межбюджетные отношения — одна из основных частей региональной бюджетной политики Брянской области. Мерам по поддержке муниципальных образований субъекта уделяют повышенное внимание как региональное правительство, так и лично губернатор **А. В. Богомаз**. Департамент финансов Брянской области также активно работает над развитием межбюджетных отношений, применяя новые подходы, используя лучшую практику, в том числе стимулирующую развитие территорий.

реализации концепции бюджетного федерализма, норм Бюджетного кодекса на основе следующих принципов. Первый — за каждым уровнем публично-правовых образований закреплены расходные обязательства и доходные источники, необходимые для их исполнения. Второй — определена методологическая основа, структура, процедуры распределения и предоставления межбюджетных трансфертов в рамках единых формализованных методик для всех муниципальных образований. Третий — разработаны методики выравнивания бюджет-

ной обеспеченности, поддержки мер, принимаемых органами местного самоуправления по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, стимулирования муниципальных образований.

В регионе выстроены правовая и финансовая основы межбюджетных отношений (**рисунок 3**). Главной отличительной особенностью новой редакции регионального закона от 2 ноября 2016 года № 89-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области» стало структурирование правовых и финансовых вопросов организации меж-

**Рисунок 1. Динамика и структура бюджетных ресурсов Брянской области, распределенных через систему межбюджетного регулирования, млрд руб.**



бюджетных отношений, совершенствование методики выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, внедрение стимулирующих составляющих межбюджетных отношений, повышение их открытости и прозрачности.

Для реализации принципа открытости и прозрачности распределения средств в регионе организована и успешно действует Трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений, созданная по распоряжению Правительства Брянской области от 4 июля 2016 года № 205-рп. Комиссия стала своеобразной открытой площадкой коллегиального обсуждения проблем и вопросов распределения и предоставления межбюджетных трансфертов тремя сторонами — муниципалитетами, депутатами Брянской областной думы и Правительством Брянской области с участием Контрольно-счетной палаты региона. За последние три года работа трехсторонней комиссии позволила снять накопившиеся проблемные вопросы, реализовать предложения с мест и депутатского корпуса, выстроить взаимодействие с самым крупным муниципалитетом — городом Брянском.

Новая редакция регионального закона о межбюджетных отношениях формировалась как раз на площадке трехсторонней комиссии. Основой данного документа стала методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов, которых на территории Брянской области 32. В основу этой методики заложена идея о том, что трансферты должны не устранять, а смягчать различия в уровне доходов муниципалитетов. В новой редакции изменен принцип распределения помощи местным бюджетам, который базируется на среднедушевых доходах территорий и состоит из двух этапов их выравнивания.

## Выравнивание бюджетной обеспеченности

Выравнивание подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется на базе расчета индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюд-

Рисунок 2. Направления межбюджетных трансфертов в 2019 г.

 Общегосударственные вопросы	 Национальная оборона	 Национальная экономика	 Жилищно-коммунальное хозяйство	 Охрана окружающей среды
<b>36,0 млн руб.</b>	<b>29,9 млн руб.</b>	<b>3474,8 млн руб.</b>	<b>1161,3 млн руб.</b>	<b>74,3 млн руб.</b>
Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организация деятельности административных комиссий	Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	Строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог Стимулирование программ жилищного строительства	Строительство и реконструкция объектов ЖКХ Формирование комфортной городской среды	Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда
 Образование	 Культура	 Социальная политика	 Физическая культура и спорт	 Нецелевые межбюджетные трансферты
<b>9705,4 млн руб.</b>	<b>144,0 млн руб.</b>	<b>1042,7 млн руб.</b>	<b>797,4 млн руб.</b>	<b>3554,4 млн руб.</b>
Оплата труда работников школ и садов Строительство, реконструкция и ремонты объектов образования	Укрепление материально-технической базы учреждений культуры Строительство, реконструкция объектов	Обеспечение жильем детей-сирот Предоставление отдельных мер социальной поддержки граждан	Укрепление материально-технической базы учреждений Строительство, реконструкция объектов	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, сбалансированность бюджета Стимулирующие дотации МБТобщего характера

Рисунок 3. Правовая и финансовая основы межбюджетных отношений в Брянской области

Базовый Закон Брянской области от 2 ноября 2016 года № 89-3 «О межбюджетных отношениях в Брянской области»

### Определены:

- правовая основа межбюджетных отношений
- участники межбюджетных отношений
- формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов, предоставляемых из областного бюджета местным бюджетам
- формат деятельности Трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений в Брянской области

Закон об областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период

### Определены:

- объемы межбюджетных трансфертов
- распределение дотаций и субвенций
- дополнительные дифференцированные нормативы отчислений от НДФЛ

Постановления Правительства Брянской области

### Утверждены:

- нормативы формирования расходов для расчета индекса бюджетных расходов
- предельные уровни софинансирования из областного бюджета
- порядок заключения соглашений о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов
- порядок формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий
- мониторинг и оценка качества бюджетного процесса
- методики и порядки предоставления и распределения межбюджетных субсидий, иных межбюджетных трансфертов в составе профильных государственных программ

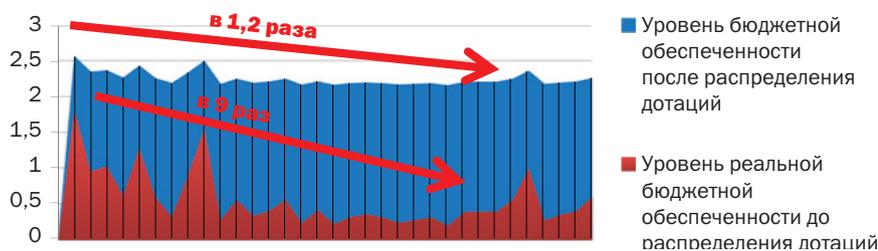
жетных расходов (ИБР). При расчете ИНП используется четыре основных идентичных для муниципальных районов (городских округов) источника доходов: НДФЛ, ЕНВД, единый сельскохозяйственный налог, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения. Расчет ИБР производится на базе нормативных рас-

ходов по сопоставимым полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов), предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Нормативы утверждены постановлением Правительства Брянской области в расчете на одного потребителя соответствующих муниципальных услуг.

**Рисунок 4. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности**



**Рисунок 5. Сокращение разрыва уровня бюджетной обеспеченности до и после выравнивания**



Методика распределения дотаций предполагает два этапа расчетов (**рисунок 4**). Первый этап (90% средств) — пропорциональное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) до критерия, определенного методикой. Второй этап (10% средств) — повышение бюджетной обеспеченности, исходя из численности жителей муниципальных районов (городских округов) в расчете на одного жителя. По результатам расчетов часть дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности заменяется отчислениями от НДФЛ по дополнительным нормативам — не менее 15%.

В целях усиления приоритетов выравнивающей составляющей межбюджетных отношений был значительно увеличен объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности: с 1,47 до 2,1 миллиарда рублей (темп роста — 143%) с одновременным снижением объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности почти в два раза. Основным положительным результатом использования данной методики стало существенное улучшение показателей душевой бюджетной обеспеченности муници-

пальных районов и городских округов (**рисунок 5**). Если на момент разработки данной методики (в 2016 году) разрыв в бюджетной обеспеченности после выравнивания наиболее и наименее обеспеченных территорий был практически в три раза, то в 2019 году данный показатель соответствует нормативному значению — не более 20%.

Необходимо отметить, что полномочия органов государственной власти Брянской области по расчету и предо-

ставлению дотаций бюджетам поселений были переданы на уровень муниципальных районов. Подходы к расчетам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений на уровне муниципальных районов аналогичны применяемым к расчетам дотаций на выравнивание их собственной бюджетной обеспеченности. Данный подход доказал свою эффективность, поэтому считаем необходимым сохранить двухуровневую модель распределения дотаций на выравнивание и сбалансированность поселений, закрепив возможность ее использования в главе 16 Бюджетного кодекса.

### Практика стимулирования развития территорий

В новой редакции регионального закона, регулирующего межбюджетные отношения, закреплена и с 2017 года успешно реализуется практика стимулирования социально-экономического развития территорий и повышения качества управления общественными финансами муниципальных районов (городских округов) (**рисунок 6**). Разработан перечень из 25 показателей, характеризующих социально-экономическое развитие территорий и качество управления общественными финансами муниципальных образований. По результатам их выполнения за год трехсторонняя комиссия определяет лучшие муниципальные образования и распределяет между ними стимулирующие дотации. Средства направляются на стимулирование глав и работников местных адми-

**Рисунок 6. Стимулирующие межбюджетные трансферты местным бюджетам в 2018 г.**

<b>Дотации на стимулирование результатов социально-экономического развития территорий и качества управления общественными финансами муниципальных районов (городских округов) — 5 млн руб.</b>							<b>2019 г. — 10 млн руб.</b>
город Сельцо <b>668 тыс. руб.</b>	Выгоничский район <b>740 тыс. руб.</b>	Дятьковский район <b>722 тыс. руб.</b>	Жирятинский район <b>704 тыс. руб.</b>	Клинцовский район <b>740 тыс. руб.</b>	Мглинский район <b>668 тыс. руб.</b>	Унечский район <b>758 тыс. руб.</b>	
<b>Гранты муниципальным районам (городским округам) в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности (Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607) — 5 млн руб.</b>							<b>2019 г. — 5 млн руб.</b>
Карачевский район <b>1634 тыс. руб.</b>		город Брянск <b>1604 тыс. руб.</b>		Погарский район <b>1762 тыс. руб.</b>			
<b>Дотации бюджетам муниципальных районов и городских округов на стимулирование по результатам мониторинга оценки качества организации осуществления бюджетного процесса — 1 млн руб.</b>							<b>2019 г. — 4 млн руб.</b>
Гордеевский район <b>248 тыс. руб.</b>		Дятьковский район <b>240 тыс. руб.</b>		Жирятинский район <b>256 тыс. руб.</b>		Клинцовский район <b>256 тыс. руб.</b>	

нистраций. В 2018 году лучшими в выполнении 25 показателей стали семь территорий: Унечский, Выгоничский, Клинецовский, Дятьковский, Жирятинский, Мглинский районы и город Сельцо. Эти муниципальные образования получили гранты от 668 до 758 тысяч рублей. В текущем году размер стимулирующих дотаций увеличен в два раза — с 5 до 10 миллионов рублей.

Ежегодно в Брянской области проводится мониторинг качества бюджетного процесса, по результатам которого территории также получают гранты. В 2018 году стимулирующие дотации в сумме от 240 тысяч до 256 тысяч рублей получили Жирятинский, Клинецовский, Гордеевский и Дятьковский районы. В 2019 году размер грантов увеличен в четыре раза — с 1 миллиона до 4 миллионов рублей.

В соответствии с указом Президента России от 28 апреля 2008 года № 607 для достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления ежегодно предоставляются гранты в объеме 5 миллионов рублей. В 2018 году данные гранты в сумме от 1,6 до 1,8 миллиона рублей получили Погарский, Карачевский районы и город Брянск.

## Инициативное бюджетирование

Впервые в прошлом году начата реализация нового направления — инициативного бюджетирования, предполагающего вовлечение граждан в реализацию проектов для решения вопросов местного значения. На эти цели в бюджете региона в прошлом году было предусмотрено 10 миллионов рублей (рисунок 7). Средства направлены на реализацию проектов девяти территорий: Выгоничского, Севского, Клетнянского,

**Рисунок 7. Реализация программ (проектов) инициативного бюджетирования**



Климовского, Унечского, Суражского, Навлинского районов, городов Брянска и Новозыбкова. Субсидии были использованы на благоустройство парков, устройство детских площадок и игровых городков.

В текущем году объем средств на инициативное бюджетирование увеличен в десять раз и составляет 100 миллионов рублей. Проведен конкурсный отбор, в результате которого было отобрано 89 проектов. На их реализацию предусмотрены субсидии от 89,8 тысячи до почти 2,4 миллиона рублей.

## Иновативу — в управление финансами

Большое внимание Департамент финансов Брянской области уделяет внедрению в управление финансами информационных технологий. Значительное количество межбюджетных трансфертов, показателей и форм отчетности по каждому их виду требует введения, обработки и хранения большого объема информации.

Для решения этих задач в ГИС «Электронный бюджет Брянской области» со-

здана подсистема работы с соглашениями, заключенными регионом с муниципальными образованиями. Она позволяет создавать их в электронном виде, формировать соответствующие бюджетные обязательства, помогает осуществлять мониторинг и контроль результативности предоставления межбюджетных трансфертов для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, не имеющих софинансирования федерального бюджета (рисунок 8).

Подводя итог проделанной в Брянской области работе по развитию системы межбюджетных отношений, отмечу, что с принятием и реализацией новых подходов к межбюджетным отношениям повысилась их открытость, улучшилось качество осуществления бюджетного процесса на местах. Также можно говорить о том, что возросла заинтересованность руководителей органов МСУ в наращивании собственных доходов территорий, привлечении на конкурсной основе средств для реализации региональных проектов и местных инициатив. Все это в свою очередь позволяет нам обеспечивать социально-экономическое развитие региона.

**Рисунок 8. Заключение соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов в 2019 г.**

