

УДК 336.025

**Ключевые слова:**

межбюджетные отношения,  
дотации на выравнивание,  
бюджетная обеспеченность,  
критерий выравнивания

**А. Н. Дерюгин**, директор

Центра исследований региональных реформ РАНХиГС  
(e-mail: [deryugin@ranepa.ru](mailto:deryugin@ranepa.ru))

# Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований

*В результате масштабной реформы системы местного самоуправления в Российской Федерации, а также разграничения полномочий между уровнями публичной власти были внесены существенные изменения в систему предоставления финансовой помощи местным бюджетам. В частности, с 1 января 2006 г. были установлены требования единства нормативов отчислений от налогов для муниципальных образований одного типа<sup>1</sup>, формализации и законодательного закрепления порядка распределения межбюджетных трансфертов (прежде всего дотаций). В отношении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований были наложены ограничения на перечень данных, используемых при расчете бюджетной обеспеченности, а также на результаты распределения дотаций.*

**Б**ольшое количество изменений в организации местного самоуправления и межбюджетных отношений потребовало введения переходного периода, многие положения которого в дальнейшем перешли в разряд постоянных. Параллельно шли реформы, направленные на повышение эффективности системы управления общественными финансами, включающие внедрение элементов среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования и переход на программные принципы формирования бюджета. Последующие реформы в сфере здравоохранения и образования, а также необходимость выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. потребовали дополнительных мер по перераспределению финансовых

<sup>1</sup> Дифференциация нормативов допускалась только в случае замещения части выравнивающей дотации, распределяемой в расчете на одного жителя, налогом на доходы физических лиц.

ресурсов между уровнями бюджетной системы с акцентом на укрепление доходной базы местных бюджетов и повышение устойчивости их финансового положения.

Перечисленные реформы сопровождались принятием большого числа поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ), прямо или косвенно затрагивающих систему межбюджетных отношений. Многие из них, по причине несогласованности друг с другом, а также с отдельными действующими положениями БК РФ, приводят к ограничениям в передаче налогов на местный уровень, а также к необоснованным ограничениям применения тех или иных методик распределения дотаций. В условиях замедления темпов экономического роста, а также роста дефицита финансовых ресурсов для исполнения обязательств на субфедеральном уровне снижение гибкости системы предоставления финансовой помощи местным бюджетам<sup>2</sup> не способствует повышению устойчивости бюджетной системы и усугубляет проблему сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Цель настоящего исследования — выявление законодательных проблем распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, разработка рекомендаций по их преодолению в рамках действующего бюджетного законодательства, а также разработка предложений по совершенствованию положений БК РФ, направленных на решение указанных проблем и повышение эффективности межбюджетных отношений.

### **1. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЩЕГО ОБЪЕМА ДОТАЦИЙ И УВЕЛИЧЕНИЯ НОРМАТИВОВ ОТЧИСЛЕНИЙ ОТ НАЛОГОВ В МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ**

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований выступают одним из основных инструментов предоставления нецелевой финансовой помощи местным бюджетам. С 1 января 2014 г. вступили в силу следующие требования БК РФ, касающиеся дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) (далее — дотации на выравнивание БО МР (ГО)):

1. объем дотаций на выравнивание БО МР (ГО) должен определяться исходя из необходимости достижения критерия выравнивания их расчетной бюджетной обеспеченности, установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
2. при определении объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) на очередной финансовый год и плановый период не допускается снижение критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности МР (ГО) по сравнению со значением критерия, установленным законом субъекта Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год и плановый период;
3. размер дотации на выравнивание БО бюджету каждого муниципального района (городского округа) на очередной финансовый год и первый год планового периода не может быть меньше размера дотации на выравнивание БО МР (ГО), утвержденного соответственно на первый и второй годы планового периода

---

<sup>2</sup> Под термином «финансовая помощь муниципальным образованиям/местным бюджетам» будут пониматься все финансовые средства, передаваемые местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий на безвозмездной и безвозвратной основе. К финансовой помощи местным бюджетам относятся межбюджетные трансферты, кроме субвенций, а также налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов, подлежащие в соответствии с БК РФ зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, но зачисляемые в местные бюджеты в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

законом о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период, за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Основная цель данных нововведений — обеспечение гарантий неснижения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО). Очевидно, что установление прямых требований относительно динамики общего объема дотаций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ могло восприниматься как установление расходных обязательств для нижестоящего уровня власти, что запрещено БК РФ. Вместе с тем, как будет показано ниже, упомянутые новации, во-первых, далеко не всегда обеспечивают неснижение общего объема рассматриваемых дотаций, а во-вторых — существенно ограничивают возможности субъектов Российской Федерации по выбору форм и порядка предоставления финансовой помощи бюджетам МР (ГО).

Для выяснения сути проблем, возникающих в связи с новыми требованиями к порядку формирования общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО), необходимо подробнее остановиться на существующих требованиях к порядку распределения указанных дотаций<sup>4</sup>, в соответствии с которыми часть указанных дотаций может распределяться исходя из численности жителей МР (ГО) в расчете на одного жителя, а часть — исходя из уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО)<sup>5</sup>. Рассмотрим их более детально.

а) Распределение части дотации на выравнивание БО МР (ГО) исходя из численности жителей МР (ГО) в расчете на одного жителя.

Данная часть дотации предоставляется всем МР и ГО за исключением тех, в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы бюджета (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации (но не ниже двукратного среднего по МР и ГО данного субъекта Российской Федерации уровня в расчете на одного жителя). При этом порядок расчета указанных дотаций для бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов может быть различным.

При таком распределении не учитываются доходы местных бюджетов, поэтому в случае отсутствия в субъекте Российской Федерации муниципального района или городского округа, из бюджета которого предусматривается перечисление субсидий в региональный бюджет, данные дотации получают все муниципальные районы и городские округа. Их объем пропорционален численности населения муниципального образования, и абсолютного снижения дифференциации уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО) при таком их распределении не происходит. Соответственно, такой метод распределения дотаций практически не обладает выравнивающим эффектом, что, в свою очередь, ограничивает его широкое применение.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014).

<sup>5</sup> В соответствии со статьей 138 БК РФ уровень расчетной бюджетной обеспеченности МР (ГО) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом МР (ГО) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по МР и ГО данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

б) Распределение части дотации на выравнивание БО МР (ГО) исходя из уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО).

В соответствии с требованиями ст. 138 БК РФ, право на получение дотаций имеют те МР и ГО, уровень расчетной БО которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной БО. При этом действует следующее ограничение: уровень БО муниципального образования А, который до распределения дотаций был меньше, чем у муниципального образования Б, после их распределения не должен стать больше, чем у Б.

Как правило, учитывая сформулированное выше требование, распределение дотаций на выравнивание БО МР (ГО) исходя из уровня бюджетной обеспеченности осуществляется одним из следующих способов:

1. пропорциональное сокращение разрыва между уровнем бюджетной обеспеченности и критерием выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
2. доведение уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО) до критерия выравнивания.

Второй вариант — частный случай первого при условии стопроцентного сокращения разрыва бюджетной обеспеченности до критерия выравнивания. Встречаются также двухступенчатые схемы выравнивания БО с последовательным двукратным применением первого способа (как на федеральном уровне)<sup>6</sup> или с последовательным применением первого и второго способа. Эти простые и действенные схемы наиболее эффективны с точки зрения решения задачи выравнивания БО муниципальных образований.

Чтобы подчеркнуть проблемы применения данных схем выравнивания БО МР (ГО) в связи с новыми требованиями к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание, приведем формулу расчета размера дотации ( $D_j$ ) исходя из уровня БО, применяемую в настоящее время во многих субъектах Российской Федерации, а также на федеральном уровне:

$$D_j = A \cdot T_j / \text{SUM}(T_j), \quad (1)$$

$$T_j = A \cdot (BO^{кр} - BO_j) \cdot ИБР_j \cdot N_j, \text{ если } BO^{кр} > BO_j, \quad (2)$$

$$T_j = 0, \text{ если } BO^{кр} \leq BO_j, \quad (3)$$

где  $D$  — общий объем бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание БО МР (ГО) в очередном финансовом году (первом и втором годах планового периода);

$T_j$  — объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности  $j$ -го МР (ГО) до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности МР (ГО);

$A$  — объем налоговых доходов МР (ГО) в расчете на одного жителя;

$BO^{кр}$  — критерий выравнивания расчетной БО МР (ГО), утвержденный на соответствующий финансовый год;

$BO_j$  — бюджетная обеспеченность  $j$ -го МР (ГО);

$ИБР_j$  — индекс бюджетных расходов  $j$ -го МР (ГО);

$N_j$  — численность постоянного населения  $j$ -го МР (ГО).

При пропорциональном сокращении разрыва БО (при котором не происходит доведения БО всех МР (ГО) до единого критерия выравнивания) выполняется следующее неравенство:

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

$$D < \text{SUM}(T_j). \quad (4)$$

Доведение уровня БО МР (ГО) до критерия выравнивания будет иметь место в случае равенства:

$$D = \text{SUM}(T_j). \quad (5)$$

А сформулированное выше новое требование БК РФ определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) исходя из необходимости достижения критерия выравнивания их расчетной бюджетной обеспеченности требует выполнения следующего неравенства:

$$D \geq \text{SUM}(T_j). \quad (6)$$

### 1.1 Методологические ограничения

Очевидно, что неравенство (6), вытекающее из требований БК РФ в новой редакции, не может выполняться одновременно с неравенством (4) (при применении наиболее распространенной формулы распределения дотаций на выравнивание БО). В этом и состоит первая проблема, возникающая в связи с необходимостью выполнения новых требований БК РФ. Субъект Российской Федерации формально более не может применять традиционную схему распределения всего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО), описываемую формулами (1) – (3), единственным результатом которой было бы пропорциональное сокращение (но не полная ликвидация) разрыва между уровнем бюджетной обеспеченности соответствующих муниципальных образований и критерием выравнивания. По крайней мере, расчет не может производиться в точности по представленным выше формулам.

Вместе с тем такая формула в течение многих лет применяется на федеральном уровне, и она доказала свою эффективность. Она также широко использовалась в региональной практике и позволяла установить оптимальный баланс между обеспечением равных финансовых возможностей муниципальных образований по предоставлению муниципальных услуг и сохранением у них стимулов для развития экономики и привлечения бизнеса. Поэтому не совсем понятно, почему сейчас на региональном уровне от нее нужно отказаться.

Какие варианты останутся у субъектов Российской Федерации? Основных вариантов (непосредственно вытекающих из норм БК РФ, а также большинства действующих на региональном уровне методик распределения дотаций) два:

1. использование схемы с полным выравниванием всех МР и ГО до критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
2. комбинирование пропорционального сокращения разрыва и распределения дотации исходя из численности жителей в расчете на одного жителя.

Первый вариант обладает ярко выраженными дестимулирующими свойствами, и именно по этой причине распределяемая таким образом компонента была в свое время исключена из федеральной методики распределения дотаций на выравнивание БО субъектов Российской Федерации.

Второй вариант подразумевает сохранение дифференциации муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности. Но он может оказаться удобным только для тех субъектов Российской Федерации, в которых отсутствуют МР или ГО, которые объективно не нуждаются в получении финансовой помощи и могут отвлечь на себя существенный объем дотаций в случае распределения их части

исходя из численности жителей в расчете на одного жителя. К числу таковых могут относиться, например, регионы, в которых получателями выравнивающих дотаций являются все МР и ГО.

### 1.2 Ограничение возможностей по передаче налогов местным бюджетам

Другим следствием необходимости соблюдения требования неснижения критерия выравнивания расчетной БО МР (ГО), установленного на предыдущий финансовый год, выступает положительная зависимость рассчитанного таким образом общего объема рассматриваемых дотаций от объемов налогов, закрепленных за местными бюджетами, а также от состояния экономики.

Для оценки данного эффекта обратимся к формулам (2), (3) и (6). Если исходить из стабильности критерия выравнивания, то централизация налоговых доходов, передаваемых ранее МР (ГО) законом субъекта Российской Федерации по единым нормативам отчислений, приведет к уменьшению объема налоговых доходов МР (ГО) в расчете на одного жителя (параметр  $A$  в формуле (2)) и, следовательно, к уменьшению общего объема дотаций на выравнивание БО. Не допустить снижения объема дотаций при централизации налоговых доходов можно путем увеличения значения критерия выравнивания расчетной БО МР (ГО). А вот воспрепятствовать увеличению общего объема указанных дотаций при передаче на уровень муниципальных районов и городских округов дополнительных налоговых доходов по единым нормативам довольно сложно, поскольку снижать значение критерия выравнивания законодательно запрещено. Таким образом, новые требования к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) оказываются серьезным препятствием к увеличению нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты. Это, в свою очередь, существенно ограничивает возможности субъектов Российской Федерации по решению задачи повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов.

Аналогичные проблемы возникают и в случае более высоких темпов роста налоговых доходов местных бюджетов по сравнению с темпами роста доходов бюджета субъекта Российской Федерации. При невозможности снизить установленный критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъект Российской Федерации вместо снижения или сдерживания роста общего объема дотаций, что было бы в данном случае обоснованно, напротив, будет вынужден опережающими темпами этот объем увеличивать.

### 1.3. Рекомендации

Существует ли возможность на региональном уровне решить проблему выравнивания бюджетной обеспеченности МР (ГО), контролируя при этом динамику общего объема соответствующих дотаций и оставаясь в рамках действующего бюджетного законодательства? Здесь, собственно, два вопроса:

1. Можно ли ограничить рост (или снизить размер) общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО)?
2. Можно ли распределять указанные дотации, не прибегая к уравниловке и сохраняя определенный уровень дифференциации бюджетной обеспеченности МР (ГО), а также не прибегая к распределению части дотации исходя из численности жителей в расчете на одного жителя?

Предложить такие варианты, которые давали бы положительный ответ на сформулированные вопросы и при этом не вызвали бы вопросов с точки зрения законодательства, довольно сложно. Тем не менее некоторые из них заслуживают внимания.

**Вариант 1. Использование показателя, отличного от критерия выравнивания**

Как правило, в формуле определения размера указанных дотаций (2) (точнее, объема средств, необходимого для доведения расчетной БО МР (ГО) до определенного уровня) используется сам критерий выравнивания расчетной БО. Вместе с тем статья 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает, что «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) субъектов Российской Федерации ... предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)». Иными словами, критерий выравнивания относится либо к перечню получателей дотации, либо к определению общего объема соответствующих дотаций, но не к формуле их распределения. Так, все требования БК РФ будут полностью соблюдены и в случае, когда уровень, до которого осуществляется пропорциональное сокращение разрыва БО, выше критерия выравнивания, но при этом ни у одного из МР (ГО) уровень БО не находится между критерием выравнивания и уровнем, до которого осуществляется пропорциональное сокращение разрыва.

Недостатком данного варианта является то, что условия его применения выполняются не во всех субъектах Российской Федерации.

**Вариант 2. Вариация показателя подушевых налоговых доходов**

Обратимся вновь к формуле (2). Снижение расчетного объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) означает снижение значений  $T_j$ . Учитывая невозможность снижения значений  $BO^{кр}$  (из-за новых требований БК РФ), а также численности населения МР (ГО), наиболее рациональным представляется снижение общего объема налоговых доходов муниципальных образований в расчете на одного жителя (параметр  $A$  в формуле (2)). В частности, можно учитывать не все налоговые доходы муниципальных образований, а только их часть (по аналогии с тем, как учитываются доходы местных бюджетов при определении доходного потенциала земель в Германии<sup>7</sup>). При этом не учитывать определенные налоги (части налогов) можно также и при расчете налогового потенциала.

При распределении дотаций происходит доведение уровня бюджетной обеспеченности до критерия выравнивания  $BO^{кр}$ , но при неполном учете налоговых доходов МР (ГО) выравнивается только учитываемая их часть. Другая не учитывается вообще, как не учитываются неналоговые доходы.

Проиллюстрируем это более детально на примере. Для этого предположим, что общий объем дотации определяется строго по формуле (5). При этом объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности  $j$ -го муниципального района (городского округа) до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной БО ( $T_j$ ), как раз и будет равен размеру дотаций на выравнивание БО МР (ГО). Предположим также, что параметр  $A$  в формуле (2) в точности равен среднедушевому объему налоговых доходов (при полном их учете). В этом случае происходит полное выравнивание бюджетной обеспеченности, и для доведения уровня БО МР (ГО) до уровня  $BO^{кр}$  (который формально не может быть снижен) необходим общий объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в размере  $D$ .

Предположим, что субъект Российской Федерации по тем или иным причинам в целях выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности может выделить объем

<sup>7</sup> Назаров В. С. *Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов.* — РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 2013.

бюджетных ассигнований, равный  $D' = kD$ , где  $k < 1$ . В этом случае при снижении подушевого размера выравниваемых налоговых доходов до уровня  $A' = kA$  новый размер дотации муниципальному району (городскому округу) ( $D'_j$ ) будет равен:

$$D'_j = k \cdot A \cdot (BO^{кр} - BO_j) \cdot ИБР_j \cdot H_j, \text{ если } BO^{кр} > BO_j. \quad (7)$$

То есть в случае применения коэффициента  $k$  ко всем доходам индекс налогового потенциала муниципальных образований не изменится (хотя сам налоговый потенциал снизится), а размер всех дотаций пропорционально снизится. В терминах корректного учета всех налоговых доходов это можно переписать в следующем виде:

$$D'_j = A \cdot (k \cdot BO^{кр} - BO_j) \cdot ИБР_j \cdot H_j + A \cdot (1 - k) \cdot ИНП_j \cdot H_j, \quad (8)$$

где  $ИНП_j$  — индекс налогового потенциала  $j$ -го МР (ГО) или

$$D'_j = A \cdot (BO_j^{кр} - BO_j) \cdot ИБР_j \cdot H_j, \quad (9)$$

$$\text{где } BO_j^{кр} = k \cdot BO^{кр} + (1 - k) \cdot BO_j. \quad (10)$$

Формула (8) показывает, что при таком выравнивании происходит доведение уровня бюджетной обеспеченности всех МР (ГО) до более низкого критерия выравнивания, равного  $k \cdot BO^{кр}$ , и затем добавляется ровно тот объем налоговых доходов, который не учитывался при выравнивании.

Формулы (9) и (10) показывают, что результат можно интерпретировать как доведение уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО) не до единого критерия выравнивания, а до индивидуального, размер которого тем выше, чем выше уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования до распределения дотаций на выравнивание.

Таким образом, при снижении среднего уровня налоговых доходов муниципальных образований при распределении дотаций исходя из достижения критерия выравнивания расчетной БО МР (ГО) удастся как снизить общий объем дотаций, так и обеспечить дифференциацию фактического уровня бюджетной обеспеченности при формальном соблюдении основных требований БК РФ. Это позволит одновременно сохранить элементы пропорционального сокращения разрыва бюджетной обеспеченности и обезопасить региональный бюджет от неконтролируемого роста общего объема выравнивающих дотаций.

Возможность частичного учета налоговых доходов МР (ГО) не запрещена БК РФ, поскольку в соответствии со статьей 138 «уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа)», что не подразумевает в явном виде обязательного учета всего объема налоговых доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований. Так, например, многие субъекты в качестве множителя  $A$  из приведенных выше формул используют показатель среднедушевых налоговых и неналоговых доходов<sup>8</sup>. Это означает неявное предположение о том, что потенциал по мобилизации неналоговых доходов муниципальных образований примерно пропорционален их налоговому

<sup>8</sup> В части запрета на использование неналоговых доходов при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований это не противоречит БК РФ, поскольку речь в данном случае идет не о расчете уровня бюджетной обеспеченности, а о распределении дотаций.



потенциалу, и при выравнивании бюджетной обеспеченности в данном случае будет происходить выравнивание в т. ч. и неналоговых доходов. И, насколько можно судить, вопросов со стороны контрольных органов это не вызывает.

Соответственно, если рассчитанный по формуле (5) общий объем дотаций на выравнивание БО МР (ГО) окажется недостаточным для обеспечения вертикальной сбалансированности регионального и местных бюджетов, то субъект РФ может либо повысить критерий выравнивания (имея в виду, что впоследствии его уже нельзя будет снизить), либо увеличить значение показателя А, либо просто увеличить общий объем дотаций, не изменяя критерий выравнивания (формула (6), отражающая требования БК РФ к общему объему дотаций, не предполагает жесткого равенства). В последнем случае часть общего объема дотаций, возможно, придется распределять исходя из численности жителей в расчете на одного жителя.

Недостатком предложенного варианта решения проблемы избыточного роста общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) является то, что манипуляция с показателем среднедушевых налоговых доходов — искусственный методологический прием, который направлен исключительно на изменение общего объема дотаций местным бюджетам. Поэтому он может не найти поддержки при рассмотрении соответствующей методики в Законодательном собрании субъекта Российской Федерации.

Стоит отметить, что указанные выше проблемы с формированием общего объема и распределения выравнивающих дотаций как при выравнивании БО поселений (из бюджета субъекта Российской Федерации и из бюджета муниципального района), так и при выравнивании БО субъектов Российской Федерации (из федерального бюджета) отсутствуют. Действительно, в отношении общего объема дотаций на выравнивание БО поселений из бюджета муниципального района БК РФ не содержит никаких специфических требований, связанных с использованием критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. Что касается прочих упомянутых дотаций, то принципиальным является различие критериев выравнивания для определения общего объема соответствующих дотаций и их распределения.

### **Вариант 3. Изменения законодательства**

Указанные выше варианты решения проблем показывают, что новые требования БК РФ, введенные в действие с 1 января 2014 г., создают достаточно много проблем для субъектов Российской Федерации при определении общего объема и распределении дотаций на выравнивание БО МР (ГО), а также установлении нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты. При этом данные требования не гарантируют сохранения общего объема финансовой помощи рассматриваемым муниципальным образованиям, для чего, насколько можно судить, они были введены. Изменения БК РФ, предусматривающие определение общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной БО (по аналогии с тем, как это установлено в отношении субъектов Российской Федерации), могли бы снять методологические затруднения при распределении соответствующих дотаций, но не проблему роста общего объема дотаций при увеличении единых нормативов отчислений от налогов местным бюджетам.

Причина неудовлетворительного результата при использовании показателя БО для определения общего объема выравнивающих дотаций состоит в том, что в соответствии с БК РФ уровень БО — безразмерный показатель, который слабо реагирует на общее увеличение или уменьшение налоговых доходов МР или ГО, а средний уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований по налоговым доходам по определению всегда равен 1.

Для обеспечения гарантии адекватного изменения объема дотаций на выравнивание БО при изменении объемов и перечня налогов, зачисляемых в местные бюджеты, представляется целесообразным использовать показатель «уровень выравнивания финансовой обеспеченности» МР (ГО). Соответственно, в качестве показателя, который доводится до уровня выравнивания финансовой обеспеченности МР (ГО), можно предложить собственно уровень финансовой обеспеченности МР (ГО). Этот показатель должен определяться как объем налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом МР (ГО) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Использование такого показателя, как уровень выравнивания финансовой обеспеченности, полностью решает проблему изменения структуры финансовой помощи, передаваемой на местный уровень, а также проблему обеспечения сбалансированности местных бюджетов в условиях неустойчивости их собственной доходной базы и не приводит к возникновению каких-либо проблем методологического характера в части распределения выравнивающих дотаций.

Новые требования к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) также игнорируют изменение расходных обязательств муниципальных образований, которые не менее чем доходы влияют на возможность органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по вопросам местного значения. Соответственно, учет этих изменений также должен присутствовать в требованиях к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание БО.

Принимая во внимание все вышесказанное, предлагается следующая формулировка положения БК РФ, касающегося определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО):

«Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и определяется исходя из необходимости достижения уровня выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных районов (городских округов), установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

При определении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) на очередной финансовый год и плановый период размер указанного в абзаце первом настоящего пункта уровня выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных районов (городских округов) устанавливается исходя из значения уровня выравнивания финансовой обеспеченности, установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период, а также с учетом изменения общего объема расходных обязательств муниципальных районов (городских округов)».

## **2. ПРОБЛЕМА СОПОСТАВИМОСТИ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Еще одним вопросом, возникающим в связи с распределением выравнивающих дотаций, является выполнение требования БК РФ по обеспечению сопоставимости налоговых доходов МР и ГО при расчете их бюджетной обеспеченности. До 2013 г. проблем с обеспечением такой сопоставимости не было, поскольку норматив отчислений

от любого налога (не связанный с замещением дотаций) для городских округов был равен сумме нормативов отчислений, установленных для поселений и муниципальных районов. При распределении дотаций на выравнивание БО МР (ГО) к расчету принимались только налоги, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов, и только по тем нормативам, которые были установлены для бюджетов муниципальных районов. С 2013 г. норматив отчислений от налогов для городского округа может быть не равен сумме нормативов для поселений и муниципальных районов. Поэтому ответ на вопрос, какой норматив отчислений от налога для городского округа нужно использовать при оценке его налогового потенциала в целях распределения дотаций на выравнивание БО, неочевиден.

Ввиду отсутствия официальных рекомендаций на этот счет представляется целесообразным субъекту Российской Федерации самостоятельно определить, какие нормативы отчислений от таких налогов (по которым норматив для городского округа не равен сумме нормативов для поселений и муниципальных районов) для городского округа считать «поселенческими», а какие — «районными». Это разбиение должно быть одинаковым для всех городских округов субъекта Российской Федерации и должно применяться как при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, так и при расчете субсидий из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований в бюджет субъекта.

### **3. ПРОБЛЕМА ДВОЙНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПОСЕЛЕНИЙ**

В соответствии с БК РФ поселения могут получать дотации на выравнивание БО как из бюджетов субъектов Российской Федерации, так и из бюджетов муниципальных районов. При этом изначально из бюджетов субъектов размер дотации определялся исключительно исходя из численности жителей в расчете на одного жителя, а из бюджетов муниципальных районов — исходя из уровня БО поселений. Так как подушевая дотация практически не обладает выравнивающими свойствами (в смысле абсолютного сокращения различий уровней бюджетной обеспеченности поселений), то опасности возникновения двойного счета при распределении дотации из бюджета муниципального района не возникало. Эти две дотации практически не влияли друг на друга.

Затем дотации поселениям из бюджета субъекта Российской Федерации стало возможным распределять исходя из уровня БО поселений. И это было правильным решением, поскольку субъект Российской Федерации получил возможность использовать более эффективный инструмент выравнивания. Но при этом дотации из бюджета субъекта и бюджета муниципального района стали накладываться друг на друга в том смысле, что при распределении последней необходимо учитывать результаты распределения первой. Если этого не делать, может произойти двойное выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в результате которого относительно бедные поселения окажутся в более выгодных условиях: они дважды получают деньги на одно и то же. Эта проблема вроде бы легко решается технически: нет ничего проще при распределении дотаций из бюджета муниципального района учесть дотацию из бюджета субъекта. Но формально этого делать нельзя, поскольку в соответствии с требованиями БК РФ при расчете БО поселений дотации учитываться не могут, а поселения не могут изменить свой порядок по росту бюджетной обеспеченности после распределения выравнивающей дотации из бюджета муниципального района. То есть статья 142.1 Бюджетного кодекса не претерпела изменений, логично вытекающих из изменений статьи 137, которые предусматривали бы возможность учета результатов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета субъекта Российской Федерации.

Данная проблема имеет два содержательных варианта решения<sup>9</sup>:

1. отменить требование статьи 142.1 БК РФ, в соответствии с которым «уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из указанного фонда иного поселения, входящего в состав данного муниципального района, которое до распределения указанных дотаций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности»;
2. уточнить определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселения. В качестве нового определения можно предложить следующее: «Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением между объемом налоговых доходов, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), а также дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета субъекта Российской Федерации на одного жителя, и аналогичным показателем в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя».

Представляется также целесообразным отменить требование БК РФ, в соответствии с которым в случае наделения органов местного самоуправления МР государственными полномочиями по выравниванию БО поселений за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации объем соответствующих субвенций должен определяться исходя из численности жителей в расчете на одного жителя.

Таким образом, в Бюджетном кодексе Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений на уровне субъектов Российской Федерации накопилось определенное количество несогласованных моментов, которые необходимо устранить, сохранив, с одной стороны, содержательную составляющую изменений последних лет, а с другой — привести их в соответствие с другими положениями Бюджетного кодекса, касающимися регулирования смежных вопросов. Представляется, что такая работа будет проведена в рамках планируемой подготовки новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

## Библиография

1. Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014).
3. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».
4. Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. — РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 2013.

---

<sup>9</sup> Тривиальным вариантом является отказ субъектов Российской Федерации от прямого предоставления дотаций на выравнивание БО поселений из бюджета субъекта Российской Федерации исходя из уровня БО поселений, но его реализация не дает возможности повысить эффективность выравнивания БО поселений.