

Дотация на выравнивание плюс допотчисления от налогов — эффективная поддержка муниципалитета. «Финконтроль» № 4 2024 года, 13.11.2024

Механизм межбюджетных трансфертов должен не только устранять бюджетный дисбаланс, но и стимулировать муниципалитеты на достижение приоритетов, установленных субъектами РФ. Какая форма поддержки местных бюджетов в рамках межбюджетных отношений наиболее эффективна? О своих выводах рассказывают председатель Контрольно-счетной палаты Тверской области Татьяна Владимировна Ипатова и аудитор Александр Анатольевич Устинов.

В рамках межбюджетных отношений должны быть достигнуты следующие цели:

- обеспечение местных бюджетов средствами для исполнения собственных полномочий, включая сокращение дифференциации финансовых возможностей по осуществлению органами местного самоуправления собственных полномочий;
- обеспечение местных бюджетов средствами для исполнения переданных государственных полномочий;
- стимулирование достижения приоритетов, установленных субъектами РФ;
- устранение бюджетного дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий органов местного самоуправления в части внешних экономических изменений, изменений разграничения расходных обязательств, изменений налогового законодательства и разграничения доходных источников.

Исходя из этих целей объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам, составляет значительную часть бюджета субъекта РФ, как правило, от четверти до трети. В бюджете Тверской области на 2024 год доля предусмотренных межбюджетных трансфертов составила 26,1%, что в целом сопоставимо с расходами других региональных бюджетов.

Пропорции целевых и нецелевых трансфертов

Финансовые ресурсы в рамках межбюджетных отношений могут передаваться на муниципальный уровень через межбюджетные трансферты, закрепление соответствующих нормативов отчислений от налоговых и неналоговых доходов. Межбюджетные трансферты можно условно разделить на целевые (субсидии,

субвенции, иные межбюджетные трансферты) и нецелевые (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, частично дотации на сбалансированность местных бюджетов).

Выбор пропорции между объемом средств, предоставляемых местным бюджетам в форме целевых или нецелевых МБТ, включая нормативы отчислений от налогов, зависит от бюджетной политики региона. Она может быть направлена на предоставление органам местного самоуправления большей самостоятельности либо на усиление контроля за расходами местных бюджетов, с тем чтобы обязать муниципалитеты следовать приоритетам региональной политики.

Согласно [позиции](#) Министерства финансов РФ принципы лучшей практики в сфере межбюджетных отношений предполагают преобладание в структуре межбюджетных трансфертов нецелевой финансовой помощи. То есть доля средств, передаваемых в виде нормативов отчислений и дотаций, должна превышать долю субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

Решения Тверской области

В настоящий момент бюджетом Тверской области на 2024 год предусмотрен объем средств, передаваемых муниципалитетам в рамках межбюджетных отношений, в пропорции: 61,4% — доля субсидий и иных МБТ, 38,6% — доля дотаций, а также единых и дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ.

Распределение МБТ осуществляется как законом об областном бюджете, так и нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта РФ. В проекте закона об областном бюджете на 2024 год объем распределяемых законом о бюджете МБТ составил 80,5% от их общего объема.

Соотношение распределенных и нераспределенных МБТ в проекте бюджета (%)



В соответствии с нормами Бюджетного кодекса субъект РФ самостоятельно принимает решение о том, какую часть средств он передает в виде отчислений от налоговых и неналоговых доходов, а какую — в виде финансовой помощи. Исключение составляют требования Бюджетного кодекса ([части 3 и 3.1 статьи 58](#)) о передаче местным бюджетам не менее 15% НДФЛ в виде единых и (или) дополнительных нормативов отчислений и не менее 10% поступлений от акцизов на ГСМ.

В Тверской области [закон о межбюджетных отношениях](#) устанавливает единые нормативы отчислений:

— от НДФЛ для муниципальных районов и муниципальных округов в размере:

- 20% (в части суммы налога, относящейся к части налоговой базы, не превышающей 5 миллионов рублей);
- 17,41% (в части суммы налога, относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 миллионов рублей);
- 10% (в части налога, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента).

Для городских округов единый норматив не установлен;

— от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения для муниципальных районов, муниципальных и городских округов в размере 5%.

Также [законом о бюджете на 2024 год](#) установлены дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ; дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты районов, муниципальных и городских округов от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения; дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты по доходам от уплаты акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации.

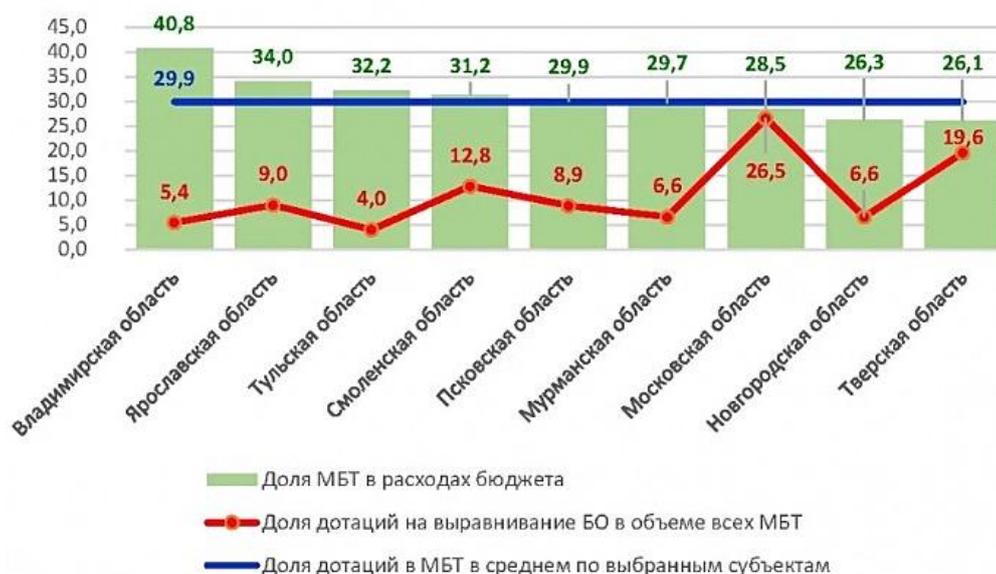
Дотации на выравнивание

Закрепление нормативов отчислений от налоговых и неналоговых доходов местным бюджетам — наилучший выбор с точки зрения стимулирования экономического развития муниципальных образований. Вместе с тем они не могут обеспечить равномерное распределение финансовых ресурсов между муниципальными образованиями и гарантировать определенный объем доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития.

Эта задача должна решаться с помощью дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и закрепления дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ. Следует отметить, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности являются одним из наиболее сложных видов межбюджетных трансфертов. Согласно [закону Тверской области о бюджете на 2024 год](#) доля расчетного объема дотаций на выравнивание (включая объем дотации замещенных дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ) в общем объеме межбюджетных трансфертов составила 19,6%.

Сведения о доле дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в общем объеме межбюджетных трансфертов на примере следующей выборки.

Доля дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме МБТ (%)



Как видно на рисунке, в субъектах РФ, где доля межбюджетных трансфертов в расходах бюджета выше среднего, доля дотаций на выравнивание в общем объеме МБТ значительно ниже.

В соответствии с БК РФ законом субъекта РФ утверждаются:

— порядок и методика распределения дотаций на выравнивание, в том числе порядок расчета и установления заменяющих часть указанных дотаций дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ в местные бюджеты;

— порядок определения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (муниципальных, городских округов).

Объем дотаций также утверждается законом субъекта РФ о бюджете и определяется исходя из необходимости достижения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, которая устанавливается законом о бюджете. Дотации предоставляются муниципальным образованиям, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. В составе дотаций могут быть выделены дотации, отражающие отдельные показатели (условия), учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

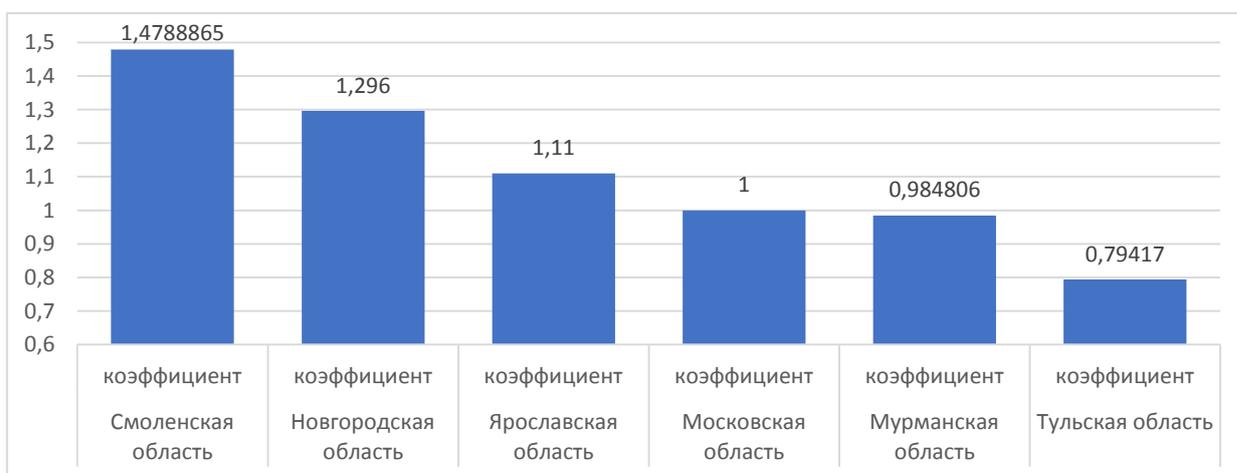
Законами субъектов РФ может быть предусмотрено, что при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований помимо предусмотренных налоговых доходов могут учитываться неналоговые доходы местных бюджетов, определенные Бюджетным кодексом.

При определении объема дотаций на выравнивание на очередной финансовый год и плановый период не допускается снижение значения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований по сравнению со значением критерия, установленным законом о бюджете на текущий финансовый год и плановый период. Также не допускается и снижение размера дотации на выравнивание бюджета каждого муниципального образования на очередной финансовый год и первый год планового периода по сравнению с размером дотации на выравнивание, утвержденным соответственно на первый год планового периода и второй год планового периода в бюджете на текущий финансовый год и плановый период, с учетом замены дотации (части дотации) дополнительными нормативами отчислений

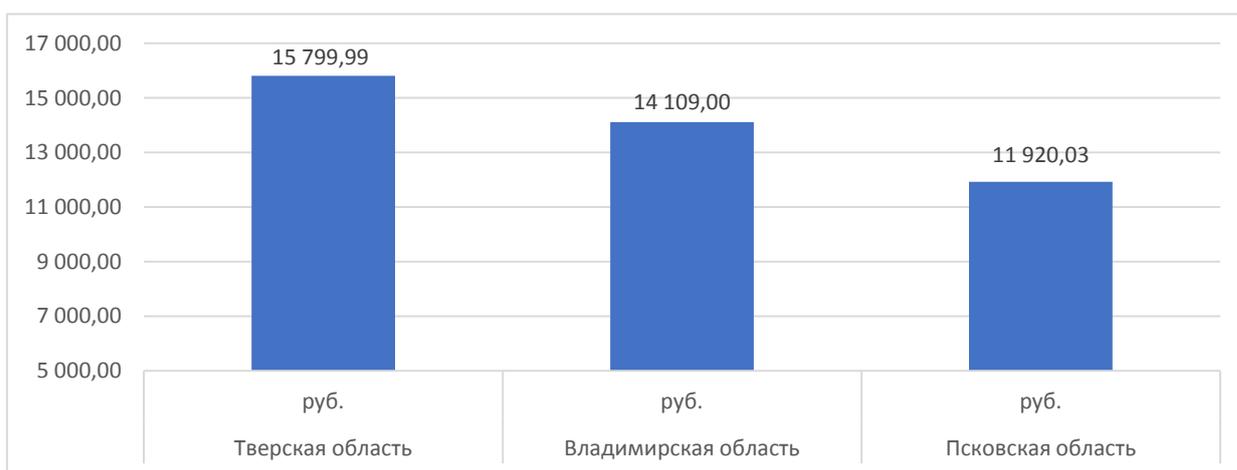
в муниципальные бюджеты от НДФЛ, за исключением определенных Бюджетным кодексом случаев.

Таким образом, учитывая положения БК РФ, подходы в субъектах РФ к выравниванию бюджетной обеспеченности отличаются. У одних регионов критерий выравнивания бюджетной обеспеченности устанавливается в рублях, у других — в виде коэффициента.

Примеры применения критерия выравнивания на одного жителя в виде коэффициента

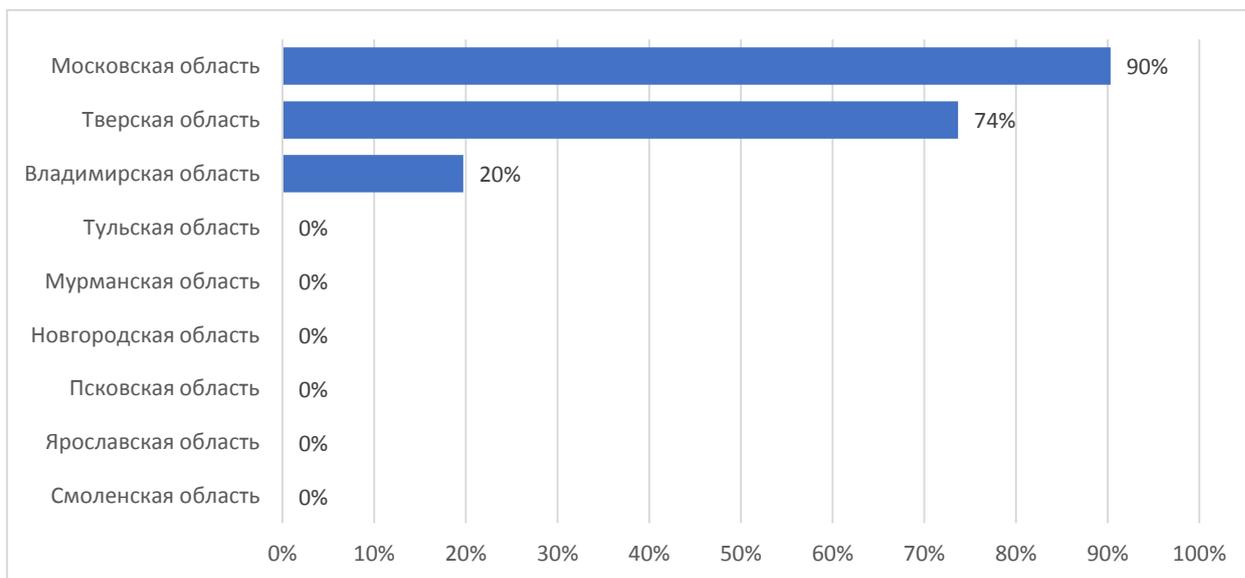


Примеры применения критерия выравнивания на одного жителя (руб.)



Кроме того, отдельные регионы, в частности Тверская область, при распределении дотаций на выравнивание в расчетах применяют группировку муниципальных образований в зависимости от численности населения и типа муниципальных образований. Также отличаются подходы в регионах при замещении дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.

Доля дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ в дотации на выравнивание (%)



Средства, полученные муниципальными образованиями по дополнительному нормативу отчислений от НДФЛ сверх расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), не подлежат изъятию в региональный бюджет и учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам.

Потери бюджетов муниципальных образований в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от НДФЛ ниже расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации) не подлежат компенсации из регионального бюджета и учету при последующем распределении межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Согласно БК РФ указанный дополнительный норматив рассчитывается как отношение расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования (или части расчетного объема дотации) к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему НДФЛ, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта РФ по территории соответствующего муниципального образования.

Министерство финансов РФ в своих методических рекомендациях по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях также предлагает многовариантные подходы к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Следует отметить ограниченную возможность региональных бюджетов в части выравнивания бюджетной

обеспеченности, в результате которой в методиках выравнивания применяются определенные поправочные коэффициенты. Их значения устанавливают распорядительные документы финансовых органов субъектов РФ, которые, в свою очередь, позволяют обеспечить соблюдение требований БК РФ к показателю критерия выравнивания бюджетной обеспеченности не ниже чем за предшествующий период.

Сложность сравнения механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности связана с многоступенчатостью расчетов и значительным количеством исходных данных по налоговому потенциалу и расходным обязательствам муниципальных образований. В целом все это создает определенные трудности при экспертизе соответствующих расчетов, а также при рассмотрении в законодательном органе проектов бюджетов в части расходов на предоставление соответствующих дотаций.

Выводы КСП по итогам мониторинга муниципальных доходов

КСП Тверской области, кроме экспертизы расчетов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к проектам бюджетов на очередной год, проводила экспертные мероприятия по мониторингу формирования доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований области. В рамках мониторинга мы оценивали уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов после выравнивания исходя из фактического поступления доходов в местные бюджеты, в том числе по дополнительным нормативам отчислений от НДФЛ.

По результатам этого мероприятия мы сделали вывод, что методика распределения дотаций на выравнивание в целом обеспечила на 2020 год выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов. После осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности разрыв в соотношении бюджетной обеспеченности между пятью самыми обеспеченными и минимально обеспеченными муниципальными образованиями сократился с 6,5 раза до 1,1 раза.

Муниципальные образования — получатели дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет замещения части дотации на выравнивание дополнительным нормативом получили дополнительный доход оценочно в общей сумме 107 миллионов рублей. Таким образом, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в совокупности с установлением дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ являются одним из основных и эффективных инструментов в межбюджетных отношениях. Он позволяет сохранить стимулы

для экономического развития муниципальных образований и обеспечить большую часть муниципальных образований финансовыми ресурсами и для исполнения собственных полномочий, и для сокращения дифференциации уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований соответствующего типа.

<https://rufincontrol.ru/online/article/494223/>