



Электронное научное издание  
«Ученые заметки ТОГУ»  
2015, Том 6, № 3, С. 12 – 17

Свидетельство  
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010  
[http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/  
ejournal@pnu.edu.ru](http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/ejournal@pnu.edu.ru)

УДК 330.1: 336.14

© 2015 г. **В. Ф. Коуров**, канд. экон. наук

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

## **ДОТАЦИИ СУБЪЕКТА РФ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИХ ФУНКЦИЙ**

Охарактеризована суть функций дотаций субъекта РФ муниципальным образованиям. Выявлены критерии оценки эффективности предоставления местным бюджетам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

**Ключевые слова:** дотации, местный бюджет, бюджетная обеспеченность, бюджетная сбалансированность, критерий эффективности.

**V. F. Kourov**

## **GRANTS BY A SUBJECT OF RUSSIAN FEDERATION AND THE ECONOMIC SUBSTANCE OF THEIR FUNCTIONS**

The paper discusses functions of grants provided to municipalities by subjects of Russian Federation. The author identifies criteria for evaluating efficiency of grants provided to local budgets for purposes of equalization and balance.

**Keywords:** grants, local budget, budget provision, budget balance, efficiency criteria.

Дотации являются значимым видом МБТ для муниципальных образований, так как именно эта форма предполагает пополнение доходной части бюджетов муниципальных образований без установления каких-либо условий по использованию средств, т.е. является источником расширения доходной базы местных бюджетов, которые используются для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения. Целевой функцией дотаций является выравнивание бюджетной обеспеченности, что крайне важно для обеспечения дееспособности местного самоуправления в условиях существенной неравномерности доходных источников муниципальных образований, которые зависят:

- от численности и экономической деятельности населения (налог на доходы физических лиц);
- от востребованности, а, следовательно, стоимости земли (налог на землю);
- от объема и стоимости иного имущества граждан и организаций (налог на имущество физических и юридических лиц).

Возможности по формированию доходов различных муниципалитетов различаются в десятки и даже сотни раз, поэтому обеспечить финансовую возможность муниципальным образованиям исполнять возложенные на них полномочия по решению вопросов местного значения на приемлемом уровне качества невозможно без эффективного осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности.

Статья 135 БК РФ устанавливает, что дотации предоставляются на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов). При этом БК РФ содержит достаточно подробную регламентацию для этих МБТ. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений регламентируется нормами статьи 137 БК РФ, а дотации для муниципальных районов (городских округов) – статьи 138 БК РФ. БК РФ предусматривает обязанность субъектов РФ выравнивать бюджетную обеспеченность поселений «в целях выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности» (часть 1 статьи 137 БК РФ). Эффективно работающий механизм дотаций позволяет:

- заметно сократить разрывы в бюджетной обеспеченности муниципальных образований, но при этом сохраняет стимулы для органов местного самоуправления по повышению налогового потенциала;
- обеспечивать предсказуемость объема доходов для муниципальных образований, а, следовательно, планирования и осуществления деятельности по решению вопросов местного значения и расходов для бюджета субъекта.

Эффективные дотации имеют объективную, прозрачную методику расчета, не создающую необоснованных преференций для одних получателей в ущерб другим и не вызывают неблагоприятных внешних эффектов, в том числе в части формирования нежелательного поведения органов местного самоуправления. В общем случае критерии оценки эффективности предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности можно систематизировать следующим образом (табл. 1).

Предоставление дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов является противовесом предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, искажая результаты осуществляемого выравнивания и его стимулы. Кроме того, исходя из цели, предоставление дотаций изначально сопряжено с целым рядом негативных внешних эффектов, ключевым из которых является поощрение или компенсация недисциплинированной финансово-бюджетной политики органов местного самоуправления.

Таблица 1.

Сводный перечень критериев оценки эффективности предоставления местным бюджетам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

№	Критерий оценки	Признаки эффективности
1	Степень прозрачности и понятности формулы (порядка) определения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности	Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности имеет понятную и прозрачную формулу счета
2	Степень объективности и устойчивости исходных данных, применяемых для расчета общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности	Формула определения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности использует объективные и устойчивые исходные данные
3	Степень временной устойчивости методики определения общего объема дотаций и распределения дотаций между муниципальными образованиями	Формулы (порядки) определения общего объема дотаций и распределения дотаций между муниципальными образованиями являются устойчивыми, изменения в них год от года минимальны
4	Уровень подробности методики распределения дотаций между муниципальными образованиями для ее самостоятельного применения	Методика распределения дотаций между муниципальными образованиями является достаточно подробной для ее самостоятельного применения органами местного самоуправления и иными заинтересованными сторонами
5	Степень объективности исходных данных, применяемых в методике распределения дотаций между муниципальными образованиями	Методика распределения дотаций между муниципальными образованиями опирается только на объективные исходные данные
6	Наличие утвержденного распределения дотаций на трехлетний период и степень их устойчивости	Общий объем и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности утверждаются на трехлетний период, незначительно изменяясь в последующие годы
7	Степень прозрачности графика предоставления дотаций местным бюджетам в течение финансового года	Утвержден прозрачный график предоставления дотаций местным бюджетам в течение финансового года
8	Степень соответствия плановых объемов дотаций методике расчета	Плановый объем дотаций для местных бюджетов определяется исключительно в соответствии с методикой распределения дотаций
9	Степень изменения плановых объемов дотаций для отдельных бюджетов в течение финансового года	Плановый объем дотаций на очередной финансовый год не подлежит корректировке, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом
10	Полнота учета методикой распределения дотаций всех факторов существенных различий в расходных потребностях и доходном потенциале местных бюджетов	Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности учитывает все факторы существенных различий между расходными потребностями и доходным потенциалом местных бюджетов
11	Степень соблюдения экономической (эконометрической) логики во всех формулах (порядках), используемых для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности	Соблюдена экономическая (эконометрическая) логика во всех формулах (порядках), используемых для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности
12	Степень погрешности примененных эконометрических моделей счета	Степень погрешности примененных эконометрических моделей счета является несущественной или минимальной из практически возможных
13	Степень обоснованности и логичности применяемых в формулах счета коэффициентов и констант	Значения применяемых в формулах счета коэффициентов и констант являются обоснованными и соответствуют логике учета различий в доходных возможностях и расходных потребностях местных бюджетов
14	Степень объективности исходных данных, применяемых в методике распределения дотаций между муниципальными образованиями	Методика распределения дотаций между муниципальными образованиями опирается только на объективные исходные данные

№	Критерий оценки	Признаки эффективности
15	Степень сокращения разрывов между муниципальными образованиями в бюджетной обеспеченности	В результате предоставления дотаций существенно сокращается разрыв между муниципальными образованиями в бюджетной обеспеченности
16	Значительность доли прироста налоговых доходов местных бюджетов, не компенсируемых сокращением размера дотации	Значительная часть прироста налоговых доходов местных бюджетов остается в их распоряжении, не компенсируясь уменьшением размера дотации
17	Степень прозрачности демонстрации стимулов для повышения налогового потенциала	Методика распределения дотаций обладает достаточной прозрачностью для демонстрации стимулов по повышению налогового потенциала
18	Вероятность возникновения негативных внешних эффектов, связанных с особенностями методики распределения дотаций	Порядок предоставления дотаций не ведет к возникновению негативных внешних эффектов, в том числе в части формирования нежелательного поведения органов местного самоуправления

В связи с этим, для того, чтобы предоставление дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов было эффективным, должны выполняться следующие критерии (табл. 2).

Таблица 2.

Сводный перечень критериев оценки эффективности предоставления местным бюджетам дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов

№	Критерий оценки	Признаки эффективности
1	Степень связи целей и методики распределения дотаций с принятием решений региональными или федеральными органами власти, повлекшими за собой существенное увеличение расходов и(или) снижение доходов отдельных местных бюджетов	Предоставление дотаций является следствием принятия решений региональными или федеральными органами власти, повлекших за собой существенное увеличение расходов и(или) снижение доходов отдельных местных бюджетов (не считая случаев уточнения вопросов местного значения)
2	Ограниченность предоставления дотаций во времени	Предоставление дотаций имеет ограниченный во времени характер, период предоставления дотаций строго определен
3	Характер динамики объема дотаций на сбалансированность местных бюджетов	В течение периода предоставления дотаций их объем для отдельных местных бюджетов постепенно сокращается
4	Степень компенсации потерь местных бюджетов посредством предоставления дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов	Предоставление дотаций отдельным местным бюджетам не ставит их в более выгодное положение по сравнению с теми местными бюджетами, которые данные дотации не получают
5	Степень устойчивости плановых объемов дотаций для местных бюджетов	Перечень получателей и объемы предоставления дотаций жестко закреплены в нормативных правовых актах, либо имеют прозрачный и формализованный порядок определения
6	Степень связи порядка определения объема дотаций (методики распределения дотаций) с логикой проблемной ситуации и временем возникновения проблемной ситуации	Порядок определения (методика распределения) объема дотаций напрямую связан с логикой проблемной ситуации и во времени привязана непосредственно к моменту возникновения проблемной ситуации
7	Степень соответствия плановых объемов дотаций (на всем протяжении финансового года) методике расчета	Плановый объем дотаций для местных бюджетов определяется исключительно в соответствии с методикой распределения дотаций
8	Степень погрешности счета, вложенная в методику распределения дотаций (порядок определения объема дотаций)	Методика распределения (порядок определения объема) дотаций имеет низкую погрешность счета

№	Критерий оценки	Признаки эффективности
9	Вероятность возникновения негативных внешних эффектов, связанных с особенностями методики распределения (порядка определения объема) дотаций, помимо рассмотренных ранее	Порядок предоставления дотаций не ведет к возникновению иных негативных внешних эффектов, помимо упомянутых ранее

Эти признаки эффективности дотаций как формы межбюджетных трансфертов были положены в основу оценки действующей системы дотаций в Хабаровском крае.

В бюджете Хабаровского края предусмотрено предоставление 2 дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) края - 3 194, 913 млн. рублей;
- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений – 28, 173 млн. рублей.

Особенностью этих МБТ является не соответствие их названий и содержания. Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) не включает городские округа, а дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений не предполагает предоставление дотаций городским и сельским поселениям края.

В 2012 году к поселениям в Хабаровском крае относились 211 муниципальных образований. Численность жителей и бюджетная обеспеченность поселений в Хабаровском крае является крайне неравномерной, что повышает значимость выравнивания бюджетной обеспеченности для поселений. Однако, в бюджете 2012 года, получателями дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (общий объем 28 173,00 тыс. рублей) в Хабаровском крае являются 2 городских округа: Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре, что прямо противоречит части 3, статьи 137 БК РФ, устанавливающей, что, "право на получение указанной дотации имеют все городские поселения (за исключением городских округов) и сельские поселения субъекта Российской Федерации". Выравнивание бюджетной обеспеченности городских округов должно проводиться в рамках дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), которая предусмотрена в бюджете края. БК РФ (часть 5 статьи 137) предусматривает возможность выравнивать бюджетную обеспеченность поселений не напрямую из краевого бюджета, а через бюджеты муниципальных районов, наделив их государственным полномочием по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений.

В бюджете 2012 года предусматриваются субвенции, установленные Законом Хабаровского края от 30 ноября 2005 года № 312 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Хабаровского края по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств краевого бюджета" в объеме 6,78 млн. рублей. Сумма этой субвенции по своему объему является настолько мизерной, что не только не может обеспечить выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, но в ряде случаев не покрывает даже административных расходов муниципальных районов на расчет и предоставление дотаций поселениям. Например, размер субвенции Тугуро-Чумиканскому району составил в 2012 году всего 15 тыс. рублей, а Аяно-Майскому району – 17 тыс. рублей. Доля этого МБТ составила всего 0,003 % от объема МБТ Хабаровского края в 2012 году, поэтому он не вошел в перечень трансфертов для проведения детальной экспертизы. Очевидно, что объем выделяемых в рамках этой субвенции средств не может значимо влиять на существующее в крае неравенство в бюджетной

обеспеченности поселений. Другими словами, выполнение полномочия края по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений носит фиктивный характер. Смысл принятия этого трансферта в Хабаровском крае – формальное соблюдение требования БК РФ.

По результатам проведенного экспертного анализа предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности Хабаровского края оценивается как крайне неэффективное. По мнению экспертов, проводивших анализ, существующий в Хабаровском крае механизм предоставления дотаций на выравнивание, является одним из примеров худшей региональной практики в данной сфере общественных финансов в Российской Федерации.

Таким образом, весь существующий в крае механизм выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований (порядок и методика предоставления дотаций, объемы выделяемых финансовых средств, в том числе в соотношении разных видов муниципальных образований, распределение по получателям) требует радикальной переработки. Для этого, необходимо осознать проблемные зоны существующего механизма и разработать новые подходы к осуществлению выравнивания, юридически закрепив новый механизм, внося изменения в краевые законы:

- закон Хабаровского края от 29.09.2005 № 297 (ред. от 27.07.2011) "О порядке и методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)";

- закон Хабаровского края от 29.09.2005 № 298 (ред. от 27.07.2011) "О порядке распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений".

Так как главным распорядителем бюджетных средств по данному направлению является министерство финансов края, то неэффективность краевой политики в этом направлении является его ответственностью. Будучи администратором расходов, министерство финансов обязано проводить анализ эффективности дотаций, их соответствия нормам бюджетного законодательства, готовить и обосновывать предложения по совершенствованию существующей системы трансфертов.

Без изменения текущего механизма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности нельзя создать условий для стабильного функционирования системы местного самоуправления в крае и реализовать одно из основных полномочий края как субъекта Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 25.12.2012) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" "органы государственной власти субъекта РФ содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ.

## Список литературы

- [1] Информация официального сайта Министерства регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.minregion.ru> (дата обращения 15.07.2015).
- [2] Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года [Электронный ресурс] URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения 18.07.2015)

*E-mail:*

*Куров В. Ф. - [kourov-v@mail.ru](mailto:kourov-v@mail.ru)*