

Терентьева И.В.

Совершенствование механизмов бюджетного регулирования на уровне региона (на примере Владимирской области)*

В настоящее время сложилась острая необходимость в реформировании используемых механизмов бюджетного регулирования на региональном уровне с позиций развития хозяйственной инициативы органов местного самоуправления. Бюджетное регулирование во многих субъектах Федерации не способствует наиболее полному использованию доходного потенциала муниципальных образований, рационализации расходов, а механизм выделения дотаций нередко формирует «иждивенчество» со стороны территорий, а также способствует появлению искусственной дотационности и образованию нерациональных встречных финансовых потоков в регионе. Соответственно вопросы совершенствования бюджетного регулирования на территориальном уровне в современных условиях приобретают определяющее значение.

Как правило, в бюджетном регулировании выделяют две составляющие: регулирующие налоги (нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов на временной основе) и финансовую помощь из вышестоящих бюджетов. Осуществление бюджетного регулирования за счет налоговой составляющей сохраняет заинтересованность органов местного самоуправления в полном и своевременном сборе федеральных и региональных налогов, так как для получения своей доли налогов необходимо обеспечить полностью поступление их в бюджетную систему. В то время как дотационная составляющая бюджетного регулирования лишена стимулирующих свойств, создает у органов местного самоуправления иждивенческие настроения и не способствует развитию их хозяйственной инициативы¹.

Закономерно ставится вопрос о целесообразности выделения дотаций муниципальному образованию при наличии сопоставимого объема налоговых ресурсов, собираемых на его территории. Данный вопрос тесно связан с проблемой нерациональных встречных финансовых потоков: средства муниципального образования сначала направляются в региональный бюджет в виде отчислений от налогов, а затем возвращаются оттуда в виде дотаций, что искусственно увеличивает количество дотационных территорий, которые потенциально могли обеспечивать себя сами. В связи с этим: «в случаях, когда на территориях не имеется достаточного налогового потенциала и поэтому отсутствует возможность отрегулировать территориальные бюджеты за счет отчислений от налогов, используется метод дотаций»². Таким образом, в бюджетном регулировании приоритет должен отдаваться налоговой составляющей, к дотациям следует прибегать в последнюю очередь.

По вопросу единых или дифференцированных нормативов отчислений от регулирующих налогов целесообразной представляется позиция, согласно которой «единый подход к территориям должен заключаться не в одинаковых (единых) размерах нормативов отчислений, а в единых методиках их исчисления»³. Единые для всех территорий нормативы отчислений от регулирующих налогов препятствуют выполнению последними в полной мере своей регулирующей функции.

* Представленное в статье исследование выполнено при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований (№ 11-06-97505).

¹ *Исудин А.Г.* Некоторые проблемы межбюджетных отношений // *Финансы.* № 5. 2003. С. 11.

² *Поляк Г.Б.* Территориальные финансы: Учебное пособие. М.: Вузский учебник, 2009. С. 196.

³ *Дорждеев А.* Межбюджетные отношения в РФ: обеспечение единства интересов центра и регионов // *Проблемы теории и практики управления.* № 4. 2000. С. 75.

Дифференцированные нормативы позволяют учитывать особенности каждой территории, обеспечивая не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание. Однако в данном случае важно устранить субъективный фактор при дифференциации нормативов налогов.

Основываясь на вышеизложенных базовых положениях, нами предлагается следующая методика бюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации. Данная методика охватывает бюджетные взаимоотношения как на уровне «субъект Федерации – муниципальные районы (городские округа)», так и на уровне «муниципальный район – городские и сельские поселения».

Базовые принципы методики бюджетного регулирования:

- Приоритет в бюджетном регулировании отдается налоговой составляющей.
- Дифференциация ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты исключительно на формализованной основе.
- Устранение субъективных факторов (использование в качестве исходных данных показателей налогового потенциала и индекса бюджетных расходов).

1. Расчет объема средств бюджетного регулирования. Исходя из базового положения о том, что любой уровень власти должен располагать доходными источниками, достаточными для выполнения возложенных на него расходных обязательств, объем средств бюджетного регулирования в регионе должен быть не меньше суммарного объема не обеспеченных собственными доходами суммарных расходов муниципальных образований. Соответственно для городских поселений (включая городские округа) и сельских поселений объем средств бюджетного регулирования ($СБР_{\text{пос}}$) определяется по следующей формуле:

$$СБР_{\text{пос}} \geq \sum_{i=1}^n P_i - \sum_{i=1}^n Дс_i, (1)$$

а для муниципальных районов (городских округов) объем средств бюджетного регулирования $СБР_{\text{мр(го)}}$ определяется по формуле

$$СБР_{\text{мр(го)}} \geq \sum_{i=1}^n P_i - (\sum_{i=1}^n Дс_i + СБР_{\text{пос}}) (2)$$

где P_i – суммарные нормативные расходы i -того муниципального образования соответствующего типа по учтенному перечню отраслей (управление, правоохранительная деятельность, сельское хозяйство, охрана окружающей природной среды, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, образование, культура и искусство, здравоохранение, социальное обеспечение, прочие расходы), рассчитанные на основании установленного в регионе разграничения расходных полномочий. P_i не включает расходы, осуществляемые за счет целевых субвенций и субсидий, передаваемых из вышестоящих бюджетов.

$Дс_i$ – собственные доходы i -того муниципального образования соответствующего типа, включающие местные налоги, закрепленные налоги, неналоговые доходы и доходы от платных услуг. При этом под закрепленными налогами понимаются отчисления от федеральных и региональных налогов, передаваемые на местный уровень по единым нормативам на долгосрочной основе (не менее трех лет).

n – количество муниципальных образований соответствующего типа в регионе.

Основной задачей бюджетного регулирования в регионе является нахождение оптимального соотношения между выравниванием приведенных к сопоставимым условиям среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований для обеспечения равного и гарантированного доступа граждан к основным бюджетным

услугам и созданием условий и стимулов для эффективной управленческой деятельности на местах. Соответственно в методике бюджетного регулирования выделяются выравнивающий и стимулирующий компоненты.

2. Выравнивание среднедушевых налоговых доходов

2.1. Выравнивание среднедушевых налоговых доходов поселений. На первом этапе применяется механизм «отрицательных трансфертов» в отношении тех муниципальных образований, у которых в отчетном году расчетные налоговые доходы по единым нормативам превышают установленный субъектом Федерации уровень:

$$OT_i = d \cdot \left(\frac{He_i}{\chi_i \cdot ИБР_i} - k \cdot \frac{He}{\chi} \right) \cdot \chi_i \cdot ИБР_i \quad (3)$$

$$\text{при } k \geq 2 \text{ и } \frac{OT_i}{\chi_i \cdot ИБР_i} \leq 0,5 \cdot \left(\frac{He_i}{\chi_i \cdot ИБР_i} - 2 \cdot \frac{He}{\chi} \right)$$

где OT_i – величина «отрицательного трансферта» для i -того поселения;

He_i – налоговый потенциал i -того поселения по единым нормативам отчислений;

He – суммарный налоговый потенциал городских и сельских поселений региона по единым нормативам отчислений;

χ_i – численность населения i -того поселения;

χ – численность населения городских и сельских поселений региона;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -того поселения;

k – критерий изъятия «отрицательных трансфертов»;

d – доля изъятия превышения налоговых доходов по единым нормативам данного муниципального образования установленного уровня.

«Отрицательный трансферт» целесообразно изымать только у тех муниципальных образований, которые заведомо могут обеспечить свои расходные потребности за счет местных и закрепленных налоговых доходов. При этом k должен устанавливаться таким образом, чтобы устранялись *существенные* диспропорции (выровнять которые за счет дополнительных нормативов от федеральных и региональных налогов на временной основе достаточно сложно).

На втором этапе выравнивание осуществляется за счет ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, передаваемых муниципальным образованиям на дифференцированной основе. Для формализованного определения нормативов отчислений городским и сельским поселениям решается следующая задача оптимизации:

$$\left\{ \begin{array}{l} D_i = \frac{\sum_{l=1}^m H\delta_{il} \cdot r_{il} + He_i}{\chi_i \cdot ИБР_i} \\ \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\delta_{il} \cdot r_{il} \leq СБР_{\text{noc}} + \sum_{i=1}^n OT_i \quad (4) \\ 0 \leq r_{il} \leq (r_{l\text{max}} - r_{l\text{закр}}) \\ V_{\sigma}(D_i) \rightarrow \min \end{array} \right.$$

где D_i – приведенные к сопоставимым условиям среднедушевые налоговые доходы i -того поселения;

$H\partial_{il}$ – налоговый потенциал i -того поселения по l -тому налогу из определенного перечня (m) федеральных и региональных налогов, по которым устанавливаются дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты на временной основе;

r_{il} – расчетная величина дополнительного норматива (ставки) l -того налога для i -того поселения;

$r_{l \text{ закр}}$ – норматив (ставка) l -того налога, закрепляемый за городскими и сельскими поселениями;

$r_{l \text{ max}}$ – максимальный норматив (ставка) l -того налога, передаваемый на уровень городских и сельских поселений;

$V_{\sigma}(D_i)$ – коэффициент вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов городских и сельских поселений региона.

Как видно из системы (4), основным критерием (целевой функцией) дифференциации нормативов является минимизация коэффициента вариации среднедушевых налоговых доходов городских и сельских поселений региона, приведенных к сопоставимым условиям. Коэффициент вариации выбран в качестве критерия, поскольку он характеризует колеблемость признака (приведенных среднедушевых доходов) в совокупности (городские и сельские поселения региона), и его минимизация означает стремление к однородности признака в совокупности, то есть выравнивание приведенных к сопоставимым условиям налоговых доходов на душу населения в регионе.

На третьем этапе выравнивание происходит за счет трансфертов из областного Фонда финансовой поддержки поселений (ФФП_{пос}).

Использование трансфертов обусловлено объективной необходимостью финансовой поддержки поселений, обладающих слабым налоговым потенциалом, среднедушевые доходы которых даже при максимальных дополнительных нормативах (ставках) федеральных и региональных налогов, передаваемых на временной основе, находятся на низком уровне.

Величина трансферта i -тому поселению (T_i) определяется следующим образом:

$$T_i = (D_{\text{выр}} - D_i) \cdot \chi_i \cdot ИБР_i ; \quad \PhiФП_{\text{пос}} = \sum_{i=1}^n T_i \quad (5)$$

Величина среднедушевых налоговых доходов ($D_{\text{выр}}$), до которой производится выравнивание, определяется методом итераций (подбора параметра), исходя из полученного по формуле (6) объема ФФП_{пос}:

$$\PhiФП_{\text{пос}} = СБР_{\text{пос}} + \sum_{i=1}^n OT_i - \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\partial_{il} \cdot r_{il} \quad (6)$$

Если по итогам выравнивания минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы поселений региона не соответствуют приемлемому уровню, то в общем объеме средств бюджетного регулирования необходимо уменьшать налоговую составляющую, то есть величину $\sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\partial_{il} \cdot r_{il}$. Это приведет к росту ФФП_{пос}, а соответственно уровня, до которого производится выравнивание ($D_{\text{выр}}$).

2.2. Выравнивание среднедушевых налоговых доходов муниципальных районов (городских округов). Порядок выравнивания среднедушевых налоговых доходов муниципальных районов (городских округов) соответствует порядку, описанному для городских и сельских поселений.

На первом этапе применяется механизм «отрицательных трансфертов» в отношении тех муниципальных образований, у которых в отчетном году расчетные налоговые доходы по единым нормативам превышают установленный субъектом

Федерации уровень. Для муниципальных районов (городских округов) «отрицательные трансферты» определяются по формуле:

$$OT'_i = d \cdot \left(\frac{He'_i + СБР_{noc_i}}{Ч'_i \cdot ИБР'_i} - k \cdot \frac{He' + СБР_{noc}}{Ч'} \right) \cdot Ч'_i \cdot ИБР'_i \quad (7)$$

$$\text{при } k \geq 2 \text{ и } \frac{OT'_i}{Ч'_i \cdot ИБР'_i} \leq 0,5 \cdot \left(\frac{He'_i + СБР_{noc_i}}{Ч'_i \cdot ИБР'_i} - 2 \cdot \frac{He' + СБР_{noc}}{Ч'} \right)$$

где OT'_i – величина «отрицательного трансферта» для i -того муниципального района (городского округа);

He'_i – налоговый потенциал i -того муниципального района (городского округа) по единым нормативам отчислений;

He' – суммарный налоговый потенциал муниципальных районов (городских округов) по единым нормативам отчислений;

$Ч'_i$ – численность населения i -того муниципального района (городского округа);

$Ч'$ – численность населения муниципальных образований в регионе;

$СБР_{noc_i}$ – средства бюджетного регулирования, передаваемые поселениям i -того муниципального района;

$ИБР'_i$ – индекс бюджетных расходов i -того муниципального района (городского округа);

k – критерий изъятия «отрицательных трансфертов»;

d – доля изъятия превышения налоговых доходов по единым нормативам данного муниципального образования установленного уровня.

«Отрицательный трансферт» изымается только у тех муниципальных районов (городских округов), которые заведомо могут обеспечить свои расходные потребности за счет местных и закрепленных налоговых доходов. При этом k устанавливается таким образом, чтобы устранялись *существенные* диспропорции (выровнять которые за счет дополнительных нормативов от федеральных и региональных налогов на временной основе достаточно сложно).

На втором этапе выравнивание осуществляется за счет ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, передаваемых муниципальным образованиям на дифференцированной основе. Для формализованного определения нормативов отчислений муниципальным районам (городским округам) решается следующая задача оптимизации:

$$\left\{ \begin{array}{l} D'_i = \frac{\sum_{l=1}^m H\delta'_{il} \cdot r'_{il} + He'_i + СБР_{noc_i}}{Ч'_i \cdot ИБР'_i} \\ \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\delta'_{il} \cdot r'_{il} \leq СБР_{mp(zo)} + \sum_{i=1}^n OT'_i \quad (8) \\ 0 \leq r'_{il} \leq (r'_{l \max} - r'_{l \text{закр}}) \\ V_{\sigma}(D'_i) \rightarrow \min \end{array} \right.$$

где D'_i – приведенные к сопоставимым условиям среднедушевые налоговые доходы i -того муниципального района (городского округа);

$H\delta'_{il}$ – налоговый потенциал i -того муниципального района (без входящих в него поселений) или городского округа по l -тому налогу из определенного перечня (m) федеральных и региональных налогов, по которым устанавливаются дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты на временной основе;

r'_{il} – расчетная величина дополнительного норматива (ставки) l -того налога для i -того муниципального района (городского округа);

$r'_{l \text{ закр}}$ – норматив (ставка) l -того налога, закрепляемый за муниципальными районами (городскими округами);

$r'_{l \text{ max}}$ – максимальный норматив (ставка) l -того налога, передаваемый на уровень муниципальных районов (городских округов);

$V_{\sigma}(D'_i)$ – коэффициент вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов муниципальных районов (городских округов) региона.

Основным критерием (целевой функцией) дифференциации нормативов является минимизация коэффициента вариации среднедушевых налоговых доходов муниципальных районов (городских округов) региона, приведенных к сопоставимым условиям. Коэффициент вариации характеризует колеблемость признака (приведенных среднедушевых доходов) в совокупности (муниципальные районы и городские округа региона), и его минимизация означает стремление к однородности признака в совокупности, то есть выравнивание приведенных к сопоставимым условиям налоговых доходов на душу населения в регионе.

На третьем этапе выравнивание происходит за счет трансфертов из областного Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) или ФФП_{мр(го)}.

Использование трансфертов обусловлено объективной необходимостью финансовой поддержки муниципальных образований, обладающих слабым налоговым потенциалом, среднедушевые доходы которых даже при максимальных дополнительных нормативах (ставках) федеральных и региональных налогов, передаваемых на временной основе, находятся на низком уровне.

Величина трансферта i -тому муниципальному району или городскому округу (T'_i) определяется следующим образом:

$$T'_i = (D'_{\text{выр}} - D'_i) \cdot Ч'_i \cdot ИБР'_i ; \text{ ФФП}_{\text{мр(го)}} = \sum_{i=1}^n T'_i \quad (9)$$

Величина среднедушевых налоговых доходов ($D'_{\text{выр}}$), до которой производится выравнивание, определяется методом итераций (подбора параметра), исходя из полученного по формуле (10) объема ФФП_{мр(го)}:

$$\text{ФФП}_{\text{мр(го)}} = \text{СБР}_{\text{мр(го)}} + \sum_{i=1}^n OT'_i - \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\delta'_{il} \cdot r'_{il} \quad (10)$$

Если по итогам выравнивания минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы муниципальных районов (городских округов) региона не соответствуют приемлемому уровню, то в общем объеме средств бюджетного регулирования необходимо уменьшать налоговую составляющую, то есть величину $\sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\delta'_{il} \cdot r'_{il}$. Это приведет к росту ФФП_{мр(го)}, а соответственно уровня, до которого производится выравнивание ($D'_{\text{выр}}$).

3. Стимулирующий механизм бюджетного регулирования. В качестве стимулирующего компонента бюджетного регулирования предлагается создать специальный областной фонд стимулирования развития муниципальных образований региона (ФСР), особенностью которого является то, что средства из него будут

передаваться в виде прироста дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов (в виде трансфертов только для территорий, которым налоги по дополнительным нормативам переданы полностью) муниципальным образованиям, увеличившим налоговый потенциал в отчетном году по сравнению с базовым. Например, для городских и сельских поселений расчет может осуществляться по следующей формуле:

$$\sum_{l=1}^m H\delta_{il} \cdot r_{\Delta il} = w_i \cdot \Phi CP_{\text{пос}} \quad (11)$$

где $\Phi CP_{\text{пос}}$ – фонд стимулирования развития поселений региона;

$r_{\Delta il}$ – прирост (увеличение) дополнительного норматива l -того налога для i -того поселения;

w_i – вклад (доля) i -того поселения в общий рост налогового потенциала городских и сельских поселений в регионе в отчетном году по сравнению с базовым.

Величина фонда $\Phi CP_{\text{пос}}$ определяется региональными органами власти в зависимости от того, какое соотношение «выравнивание – стимулирование» поселений является наиболее приемлемым для региона:

$$\underbrace{CBP_{\text{пос}} + \sum_{i=1}^n OT_i}_{\text{Выравнивающий компонент}} = \underbrace{\sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\delta_{il} \cdot r_{il}}_{\text{Стимулирующий компонент}} + \Phi FP_{\text{пос}} + \Phi CP_{\text{пос}} \quad (12)$$

Аналогичным образом определяется величина областного фонда стимулирования развития муниципальных районов или городских округов ($\Phi CP_{\text{мр(го)}}$) и прирост дополнительных нормативов налогов указанным муниципальным образованиям.

Наряду с этим, в предлагаемой методике бюджетного регулирования стимулирующим фактором является то, что выравниванию не подвергаются неналоговые доходы муниципальных образований, чтобы не снижать заинтересованности к их наращиванию на местном уровне.

4. Построение модели бюджетного регулирования (Владимирская область).

На примере Владимирской области проведем моделирование взаимоотношений между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных образований на 2011 год по трем подходам к бюджетному регулированию:

- 1) выравнивание за счет дотаций (действующая в области методика);
- 2) выравнивание с учетом предоставляемой Бюджетным кодексом РФ возможности замены дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц (скорректированная методика);
- 3) выравнивание за счет налоговой составляющей бюджетного регулирования (предлагаемая методика).

В целях сравнительного анализа указанных подходов к бюджетному регулированию в качестве исходных величин (объема средств бюджетного регулирования, налогового потенциала, поправочных коэффициентов) воспользуемся показателями областной методики. Моделирование бюджетного регулирования осуществлено на ЭВМ с использованием программы Microsoft Excel.

Рассмотрим выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Как видно из таблицы 1, значительная величина коэффициента вариации приведенных к сопоставимым условиям среднедушевых налоговых доходов до выравнивания бюджетной обеспеченности (113,4 %) свидетельствует об изначально неравных потенциальных налоговых возможностях поселений (в том числе городских округов)

региона. Максимальная величина среднедушевого приведенного налогового дохода превысила минимальную величину в 32 раза.

*Табл. №1. Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности поселений
Владимирской области*

	До выравнивания	Действующая методика	Скорректированная методика	Предлагаемая методика
Коэффициент вариации приведенных среднедушевых доходов, %	113,4	81,7	81,7	63,9
Xmax/Xmin	32	15	15	10
Минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы, руб./чел.	377	820	820	1220
Количество дотационных муниципальных образований	X	111	2	0
Встречные финансовые потоки, млн. руб.	X	414,9	0	0
Доля налоговой составляющей в средствах бюджетного регулирования, %	X	0%	99,8%	100%

В соответствии с действующей в области методикой все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения Владимирской области (за исключением тех, которые предоставляют субсидии областному бюджету) получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, исходя из численности жителей с поправкой на коэффициент, учитывающий плотность населения.⁴ Такой подход позволил увеличить минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы с 377 до 820 рублей и сократить разрыв между максимальной и минимальной величиной среднедушевых доходов до 15 раз. Однако коэффициент вариации очень высок (81,7%), что свидетельствует о значительной дифференциации среднедушевых приведенных налоговых доходов поселений региона. Кроме того, выравнивание осуществляется исключительно за счет дотационной составляющей, то есть дотация выделяется всем 111 муниципальным образованиям при наличии сопоставимого по объему налогового потенциала. А такой критерий выравнивания как «численность населения» способствует тому, что дотацию получают даже городские округа (Владимир, Ковров, Муром), доходная база которых значительно выше, чем у поселений. Все это способствует иждивенчеству местных органов власти и ведет к образованию нерациональных встречных финансовых потоков (414,9 млн. рублей).

Впрочем, Бюджетный кодекс РФ (ст. 137) предоставляет региональным органам власти возможность полной или частичной замены дотаций на выравнивание

⁴ Закон Владимирской области от 10.10.2005 № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» [Электронный ресурс]. – <http://www.avo.ru>

бюджетной обеспеченности поселений дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.⁵ В таблице 1 в столбце «Скорректированная методика» представлены результаты выравнивания бюджетной обеспеченности при максимально возможной замене дотаций дополнительными отчислениями от налога на доходы физических лиц. Данный подход к бюджетному регулированию имеет явные преимущества по сравнению с предыдущим, поскольку удалось практически полностью сократить количество дотационных поселений (со 111 до 2) и ликвидировать встречные финансовые потоки. Однако прочие показатели (коэффициент вариации, X_{\max}/X_{\min} , минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы) не изменились по сравнению действующей в области методикой. Это объясняется тем, что дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц устанавливаются исходя из того же критерия, что и заменяемые ими дотации – численности населения. А соответственно реального выравнивания бюджетной обеспеченности не происходит: дополнительные нормативы налога получают как «слабые», так и «сильные» муниципальные образования, например, городские округа. Средства бюджетного регулирования «рассеиваются» между всеми муниципальными образованиями, и такой подход не позволяет поднять минимальные среднедушевые налоговые доходы выше 820 руб./чел.

В предлагаемой методике выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется, в первую очередь, за счет налоговой составляющей бюджетного регулирования, то есть дифференцированных нормативов отчислений от регулирующих налогов. Поскольку действующее бюджетное законодательство фактически оставляет один регулирующий налог – это налог на доходы физических лиц, то дифференциацию нормативов отчислений будем производить именно по этому налогу в ходе решения задачи оптимизации. Целевой функцией является минимизация коэффициента вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов городских и сельских поселений региона (см. формулу (4)).

Задача оптимизации решалась при следующих ограничениях:

$$1) \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H_{il} \cdot r_{il} \leq 415585$$

Это условие означает, что суммарная величина дополнительно передаваемого на уровень поселений налога на доходы физических лиц ограничивается объемом средств бюджетного регулирования поселений $СБР_{\text{noc}} = 415585$ тыс. рублей, при этом «отрицательные трансферты» не взимаются ($\sum_{i=1}^n OT_i = 0$).

$$2) 0\% \leq r_{il} \leq 90\%$$

В соответствии с данным условием задача оптимизации решается при максимальном дополнительном нормативе налога на доходы физических лиц, который может быть передан поселениям, исходя из того, что 10% налога закреплены Бюджетным кодексом РФ за поселениями на постоянной основе:

$$(r_{l_{\max}} - r_{l_{\text{закр}}}) = 100 - 10 = 90\% .$$

В ходе решения задачи оптимизации максимальные дополнительные нормативы налога на доходы физических лиц были назначены поселениям с наименьшими значениями среднедушевых налоговых доходов, а минимальные – поселениям с наибольшими значениями среднедушевых налоговых доходов. В результате за счет дифференциации нормативов удалось значительно снизить коэффициент вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов поселений (до 63,9%), а разрыв

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 06.04.2011) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» – www.consultant.ru

между максимальной и минимальной величинами сократить с 32 до 10 раз. При этом минимальные приведенные среднедушевые налоговые доходы увеличились с 377 до 1220 рублей.

В соответствии с предлагаемой моделью вся сумма средств бюджетного регулирования поселений 415585 тыс. рублей представлена налоговой составляющей, что позволило свести количество дотационных поселений к нулю. Соответственно, отсутствуют и встречные финансовые потоки.

Предлагаемая методика позволяет осуществлять не только выравнивание, но и стимулирование поселений в ходе бюджетного регулирования. Например, если сформировать Фонд стимулирования развития поселений Владимирской области (ФСР_{пос}) в размере 100000 тыс. рублей, то на выравнивание будет направлено 315585 тыс. рублей. В данном случае коэффициент вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов увеличится до 69,8%, хотя минимальные среднедушевые доходы останутся на том же уровне (1220 руб.). То есть показатели выравнивания несколько ухудшились. В то же время за счет формирования Фонда стимулирования появляется механизм, способствующий развитию налогового потенциала поселений региона: средства из Фонда получают те поселения, которые увеличили налоговый потенциал в отчетном году по сравнению с базовым. Положительным фактором является то, что средства Фонда стимулирования предполагается выделять преимущественно в виде дополнительных нормативов отчислений от регулирующих налогов, что позволит сохранить высокую долю налоговой составляющей в средствах бюджетного регулирования, устранить искусственную дотационность и встречные финансовые потоки.

Далее рассмотрим выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов.

Как видно из таблицы 2, до выравнивания бюджетной обеспеченности среднедушевые приведенные налоговые доходы муниципальных районов (городских округов) существенно дифференцированы. Об этом свидетельствует высокое значение коэффициента вариации среднедушевых налоговых доходов (53,6%) и разрыв между максимальной и минимальной их величиной, составивший 6,7 раз.

Табл. №2. Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Владимирской области

	До выравнивания	Действующая методика	Скорректированная методика	Предлагаемая методика
Коэффициент вариации приведенных среднедушевых доходов, %	53,6	11,3	11,3	11,3
X _{max} /X _{min}	6,7	1,7	1,5	1,5
Минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы, руб./чел.	1787	7308	8138	7755
Количество дотационных муниципальных образований	X	20	20	10
Встречные финансовые потоки, млн. руб.	X	3106,0	2761,1	0

Доля налоговой составляющей в средствах бюджетного регулирования, %	X	0%	14%	90%
---	---	----	-----	-----

В соответствии с действующей во Владимирской области методикой выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется за счет дотаций, которые выделяются тем муниципальным образованиям, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает установленный по области максимальный уровень, до которого осуществляется выравнивание. При этом уровень расчетной бюджетной обеспеченности рассчитывается как отношение индекса налогового потенциала муниципального района (городского округа) к поправочному коэффициенту, учитывающему различия в социальной структуре населения муниципального района (городского округа)⁶.

Действующая методика выравнивания бюджетной обеспеченности позволяет снизить коэффициент вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов до приемлемого уровня (11,3%). Минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы возросли с 1787 до 7308 рублей, а разрыв между максимальной и минимальной величиной среднедушевых доходов сократился до 1,7 раз (таблица 2). Однако выравнивание осуществляется за счет дотационной составляющей бюджетного регулирования: дотацию получают 20 из 21 муниципального образования Владимирской области, имеющего статус муниципального района или городского округа. Выделение дотаций осуществляется при наличии сопоставимого по объему налогового потенциала территории, что, в свою очередь, формирует значительные встречные финансовые потоки в регионе – 3106,0 млн. рублей. Подобный подход к бюджетному регулированию ведет к «иждивенчеству» местных органов власти, снижению их заинтересованности в развитии налогового потенциала своих территорий.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 138) часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) может предоставляться, исходя из численности жителей данной территории, и может быть заменена полностью или частично дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.⁷ Направим 555000 тыс. рублей на замену дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Именно эта величина позволяет получить такое же значение коэффициента вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов, как и в действующей методике (11,3%) для обеспечения условий сопоставимости. Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности свидетельствуют о том, что по сравнению с областной методикой удалось значительно увеличить минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы (до 8138 руб./чел.) и сократить разрыв между максимальным и минимальным значением среднедушевых доходов до 1,5 раз (таблица 2, столбец «Скорректированная методика»). Однако бюджетное регулирование осуществлено в основном за счет дотаций (доля налоговой составляющей составила всего 14%) и количество дотационных муниципальных образований не уменьшилось (при $V_{\sigma}(D'_i) = 11,3\%$). Соответственно, встречные финансовые потоки остаются на значительном уровне (2761,1 млн. рублей).

⁶ Закон Владимирской области от 10.10.2005 № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» [Электронный ресурс] – <http://www.avo.ru>

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 06.04.2011) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» – www.consultant.ru

В предлагаемой методике выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется, в первую очередь, за счет налоговой составляющей бюджетного регулирования, то есть дифференцированных нормативов отчислений от регулирующих налогов. Поскольку в настоящее время регулирующим является только налог на доходы физических лиц, то дифференцировать нормативы отчислений будем по нему в ходе решения задачи оптимизации. Целевой функцией является минимизация коэффициента вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов муниципальных районов (городских округов) региона (см. формулу (8)).

Задача оптимизации решалась при следующих ограничениях:

$$1) \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m H\delta'_{il} \cdot r'_{il} = 3645000$$

Суммарная величина дополнительно передаваемого на уровень муниципальных районов (городских округов) налога на доходы физических лиц (3645000 тыс. руб.) позволяет достичь такого же значения коэффициента вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов, как и в ранее рассмотренных методиках бюджетного регулирования (11,3%) для сопоставления результатов выравнивания. В то же время она не превышает общего объема средств бюджетного регулирования ($СБР_{\text{мр}(zo)} = 4047975$ тыс. руб., $\sum_{i=1}^n OT'_i = 0$).

2) $0\% \leq r'_{il} \leq 60\%$ – для городских округов; $0\% \leq r'_{il} \leq 70\%$ – для муниципальных районов

Данные ограничения установлены, исходя из того, что Бюджетным кодексом РФ за городскими округами закреплены на постоянной основе 30% налога на доходы физических лиц, а за муниципальными районами – 20%. Также Законом Владимирской области «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» за муниципальными районами и городскими округами дополнительно закреплены 10% налога на доходы физических лиц. Соответственно для городских округов $(r'_{l \max} - r'_{l \text{закр}}) = 100 - 40 = 60\%$, для муниципальных районов $(r'_{l \max} - r'_{l \text{закр}}) = 100 - 30 = 70\%$.

В ходе решения задачи оптимизации максимальные дополнительные нормативы налога на доходы физических лиц были назначены муниципальным районам (городским округам) с наименьшими значениями среднедушевых приведенных налоговых доходов, а минимальные – муниципальным районам (городским округам) с наибольшими значениями среднедушевых налоговых доходов. В результате при коэффициенте вариации 11,3% удалось в два раза сократить количество дотационных муниципальных образований (до 10) и свести встречные финансовые потоки к нулю (таблица 2). При этом бюджетное регулирование осуществлялось в преобладающей части (90%) за счет налоговой составляющей, что устраняет «иждивенчество» местных органов власти и стимулирует их к улучшению собираемости налогов и развитию налогового потенциала своих территорий.

Полученные минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы (7755 руб./чел.) превышают аналогичный показатель областной методики (7308 руб./чел.), однако ниже значения, полученного по скорректированной методике (8138 руб./чел.). В этой связи заметим, что при необходимости уровень минимальных среднедушевых приведенных налоговых доходов муниципальных районов (городских округов) может быть увеличен за счет роста доли дотационной составляющей бюджетного регулирования. Например, увеличив долю дотаций в средствах бюджетного регулирования с 10% до 29%, минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы возрастут с 7755 до 8271 руб./чел.

Как уже ранее отмечалось, наряду с выравниванием предлагаемая методика бюджетного регулирования позволяет осуществлять стимулирование муниципальных районов (городских округов). Например, если сформировать Фонд стимулирования развития муниципальных районов (городских округов) Владимирской области (ФСР_{мр(го)}) в размере 150000 тыс. рублей, то оставшаяся сумма средств бюджетного регулирования (3897975 тыс. рублей) будет направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности, в том числе за счет регулирующих налогов – 3645000 тыс. рублей и фонда финансовой поддержки ФФП_{мр(го)} – 252975 тыс. рублей. В этом случае коэффициент вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов увеличится до 12,9%, а минимальные среднедушевые доходы снизятся до 7356 руб./чел. Таким образом, показатели выравнивания несколько ухудшились. Однако благодаря формированию Фонда стимулирования появляется механизм, способствующий тому, чтобы органы власти муниципальных районов (городских округов) стремились к развитию налогового потенциала своих территорий. При этом налоговая составляющая бюджетного регулирования существенно не снизится ввиду того, что средства Фонда стимулирования предполагается выделять преимущественно в виде дополнительных нормативов отчислений от регулирующих налогов. В заключение заметим, что конкретная величина Фонда стимулирования определяется с учетом, с одной стороны, приемлемости для региона уровня выравнивания территорий и, с другой стороны, возможности поощрения эффективных органов власти.

Таким образом, на основе сравнительного анализа трех подходов к бюджетному регулированию, как поселений, так и муниципальных районов (городских округов), выделим следующие преимущества предлагаемой методики:

1) Бюджетное регулирование основывается на максимальном использовании собственных доходных возможностей территорий, дотации же выделяются только в случае недостаточности налогового потенциала муниципальных образований.

2) Дифференциация ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от регулирующих налогов, передаваемых местным бюджетам, производится исключительно на формализованной основе.

3) Особенностью методики является ее гибкость – региональные органы власти имеют возможность определять необходимое соотношение «выравнивание – стимулирование».

4) Обеспечивается стимулирование не только максимального использования, но и развития (наращивания) собственного налогового потенциала муниципальных образований.

5) Выравниванию не подвергаются неналоговые доходы, чтобы не снижать стимулов к их наращиванию на местах.

6) Устраняется влияние неэффективного управления расходами органами местного самоуправления на распределение средств между территориями.

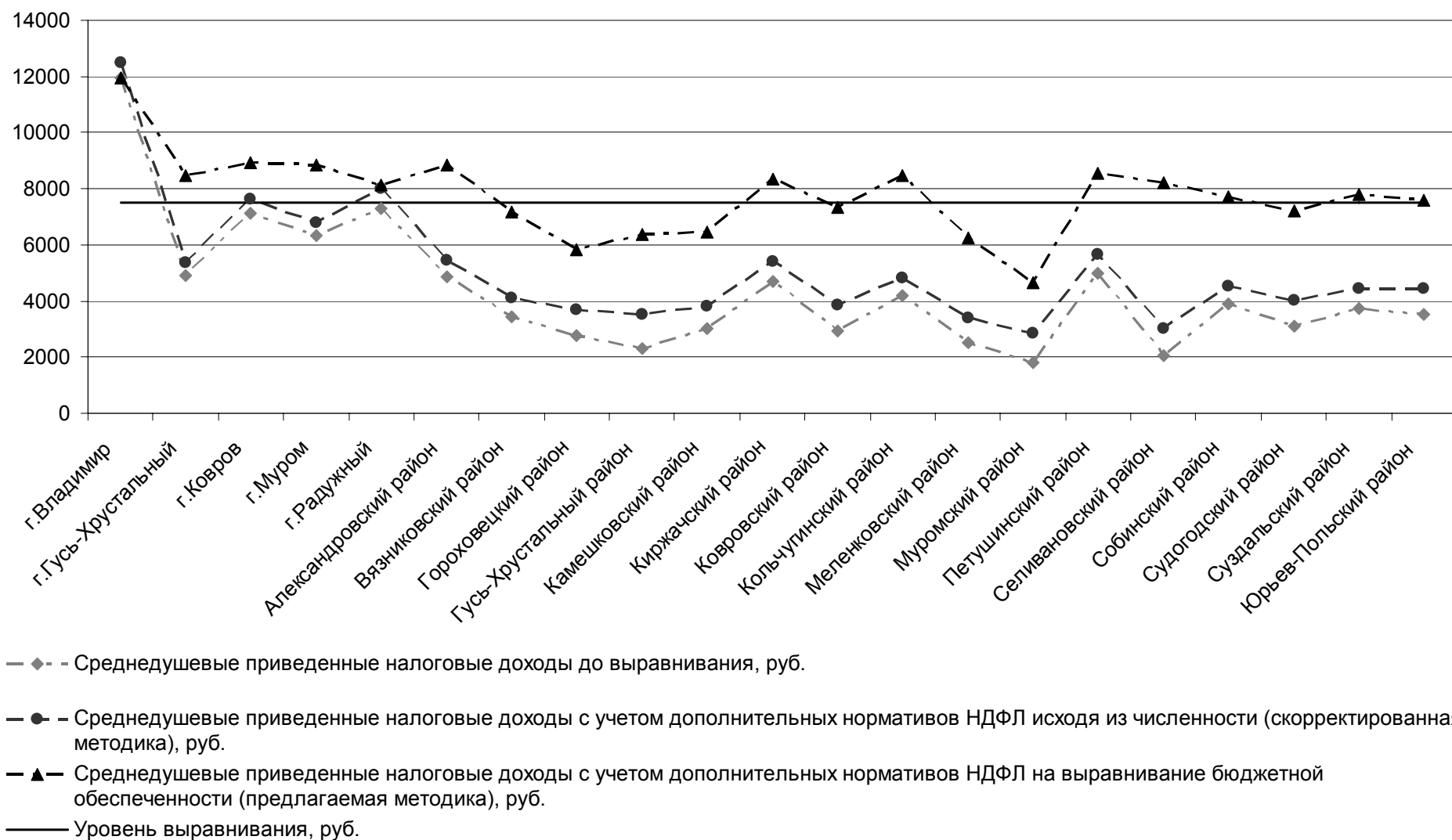


Рис. №1. Среднедушевые приведенные доходы муниципальных образований до выделения дотаций

Эффект от использования предлагаемой методики выражается:

- Во-первых, в сокращении количества дотационных муниципальных образований. Предлагаемая методика позволяет значительно повысить уровень самообеспеченности муниципальных образований за счет дополнительных нормативов регулирующих налогов. Наглядно это представлено на рисунке 1 для муниципальных районов и городских округов Владимирской области. При выравнивании среднедушевых приведенных налоговых доходов, например, до 7500 руб./чел. (при коэффициенте вариации равном 11,3%) в условиях действующей методики дотацию получают 20, скорректированной методики – 18, а предлагаемой методики – только 8 муниципальных образований.
- Во-вторых, в устранении встречных финансовых потоков в бюджетном регулировании. Предлагаемая методика позволяет *свести к нулю* встречные финансовые потоки в бюджетном регулировании поселений и муниципальных районов (городских округов), которые в настоящее время составляют соответственно *414,9 млн. рублей* и *3106,0 млн. рублей*. Это создает заинтересованность в максимальном использовании собственного налогового потенциала органами местного самоуправления, сокращает «иждивенчество», придает оперативность бюджетному процессу на местах.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 06.04.2011) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» – <http://www.consultant.ru> (11.08.2011).
2. *Дорждеев А.* Межбюджетные отношения в РФ: обеспечение единства интересов центра и регионов // Проблемы теории и практики управления. № 4. 2000. С. 73–77.
3. Закон Владимирской области от 10.10.2005 № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» – <http://www.avo.ru> (15.08.2011).
4. *Игудин А.Г.* Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы. № 5. 2003. С. 8–11.
5. *Поляк Г.Б.* Территориальные финансы: Учебное пособие. М.: Вузовский учебник, 2009.