

УДК 336.15

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ\*

**Чайковская Нина Владимировна***зав. кафедрой менеджмента,  
профессор***Терентьева Ирина Викторовна***кандидат экономических наук, доцент*

Муромский институт (филиал)

Владимирского государственного  
университета имени АлександраГригорьевича и Николая Григорьевича  
Столетовых*e-mail: terentieva-murom@yandex.ru*

**Аннотация.** В статье рассмотрена методика регионального бюджетного регулирования, способствующая повышению самообеспеченности территорий доходами, сокращению количества дотационных муниципальных образований и ликвидации встречных финансовых потоков в регионе. На примере Владимирской области проведено моделирование взаимоотношений между региональным бюджетом и местными бюджетами по предлагаемой методике. На основе сравнительного анализа выявлены преимущества предлагаемой методики бюджетного регулирования.

**Ключевые слова:** бюджетное регулирование, финансовое выравнивание, регулирующие налоги, дотации.

Необходимость реформирования действующей системы бюджетного регулирования на региональном уровне обусловлена тем, что во многих субъектах Федерации она не способствует наращиванию доходного потенциала муниципальных образований, нередко формирует «иждивенчество» со стороны территорий, а также приводит к появлению искусственной дотационности и образованию 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,

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

создает у органов местного самоуправления иждивенческие настроения и не способствует развитию их хозяйственной инициативы [1].

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. Дифференцированные нормативы позволяют учитывать особенности каждой территории, обеспечивая не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание. Однако в данном случае важна методика, которая позволяла бы на объективной основе осуществлять дифференциацию нормативов регулирующих налогов.

На наш взгляд, 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.

Предлагаемая методика бюджетного регулирования основывается на максимальном использовании собственных доходных возможностей территорий. Ее базовыми принципами являются:

- приоритет налоговой составляющей в бюджетном регулировании;
- дифференциация ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты исключительно на формализованной основе;
- максимальная объективность (использование в качестве исходных данных показателей налогового потенциала и индекса бюджетных расходов).

Выравнивание по предлагаемой методике осуществляется в три этапа:

На первом этапе может быть применен механизм «отрицательных трансфертов» для устранения *существенных* диспропорций в обеспеченности муниципальных образований среднедушевыми налоговыми доходами.

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 решается следующая задача оптимизации:

$$\left\{ \begin{array}{l} D_i = \frac{\sum_{l=1}^m НД_{il} \cdot r_{il} + Нe_i}{Ч_i \cdot ИБР_i} \\ \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m НД_{il} \cdot r_{il} \leq СБР + \sum_{i=1}^n ОТ_i \\ 0 \leq r_{il} \leq (r_{l\max} - r_{l\text{закр}}) \\ V_{\sigma}(D_i) \rightarrow \min \end{array} \right. \quad (1)$$

где  $D_i$  – приведенные к сопоставимым условиям среднедушевые налоговые доходы  $i$ -того муниципального образования;

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

$Нe_i$  – налоговый потенциал  $i$ -того муниципального образования по единым нормативам отчислений;

$Ч_i$  – численность населения  $i$ -того муниципального образования;

$ИБР_i$  – индекс бюджетных расходов  $i$ -того муниципального образования;

$СБР$  – средства бюджетного регулирования муниципальных образований региона;

$ОТ_i$  – величина «отрицательного трансферта» для  $i$ -того муниципального образования;

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

$r_{l\text{закр}}$  – норматив (ставка)  $l$ -того налога, закрепляемый за муниципальными образованиями;

$r_{l\max}$  – максимальный норматив (ставка)  $l$ -того налога, передаваемый на муниципальный уровень;

$V_{\sigma}(D_i)$  – коэффициент вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований региона.

Целевой функцией дифференциации нормативов является минимизация коэффициента вариации среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований региона, приведенных к сопоставимым условиям. Коэффициент вариации выбран в качестве критерия, поскольку он характеризует колеблемость признака (приведенных среднедушевых доходов) в совокупности (муниципальные образования 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 Фонда финансовой поддержки (ФФП) муниципальных образований региона. 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.

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. Расчет дополнительных нормативов может осуществляться по формуле:

$$\sum_{l=1}^m \text{Нд}_{il} \cdot r_{\Delta il} = w_i \cdot \text{ФСР} \quad (2)$$

где  $\text{ФСР}$  – фонд стимулирования развития муниципальных образований региона;

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

$w_i$  – вклад (доля)  $i$ -того муниципального образования в общий рост налогового потенциала в регионе в отчетном году по сравнению с базовым.

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

$$\text{СБР} + \sum_{i=1}^n \text{ОТ}_i = \underbrace{\sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m \text{Нд}_{il} \cdot r_{il}}_{\text{Выравнивающий компонент}} + \underbrace{\text{ФФП} + \text{ФСР}}_{\text{Стимулирующий компонент}} \quad (3)$$

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.

В исследовании проведено моделирование выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Владимирской области на 2011

год по действующей методике (выравнивание за счет дотаций) и по предлагаемой методике (выравнивание за счет налоговой составляющей бюджетного регулирования).

В целях сравнительного анализа методических подходов в качестве исходных величин использовались показатели областной методики. Моделирование бюджетного регулирования осуществлено на ЭВМ с использованием программы Microsoft Excel.

Рассмотрим выравнивание бюджетной обеспеченности поселений Владимирской области. 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 региона. Максимальная величина среднедушевого приведенного налогового дохода превысила минимальную величину в 32 раза.

Табл.1. Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Владимирской области

	Коэффициент вариации приведенных среднедушевых доходов, %	$X_{max}/X_{min}$	Минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы, руб./чел.
городские и сельские поселения			
До выравнивания	113,4	32	377
Действующая методика	81,7	15	820
Предлагаемая методика	63,9	10	1220
муниципальные районы и городские округа			
До выравнивания	53,6	6,7	1787
Действующая методика	11,3	1,7	7308
Предлагаемая методика	11,3	1,5	7755

В соответствии с действующей в области методикой все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения Владимирской области 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 III 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).

В предлагаемой методике выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется, в первую очередь, за счет налоговой составляющей бюджетного регулирования, а именно дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц. В результате удалось значительно снизить коэффициент вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов поселений (до 63.9%), а разрыв 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 представлена налоговой составляющей, что позволило свести количество дотационных поселений к нулю. Соответственно, отсутствуют и встречные финансовые потоки.

Далее рассмотрим выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов. Как видно из таблицы 1, 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.

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 [4].

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 1). 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 млн. рублей. Подобный подход к бюджетному регулированию ведет к

«иждивенчеству» местных органов власти, снижению их заинтересованности в развитии налогового потенциала своих территорий.

В предлагаемой методике выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется, в первую очередь, за счет дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц. В результате при коэффициенте вариации 11.3% удалось в два раза сократить количество дотационных муниципальных образований (до 10), свести встречные финансовые потоки к нулю и повысить минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы до 7755 рублей. 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.

Таким образом, 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, 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 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. Игудин А.Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы. – № 5. – 2003. – С. 11.
2. Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учебное пособие. – М.: Вузовский 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.
4. Закон Владимирской области "О межбюджетных отношениях во Владимирской области" от 10.10.2005 № 139-ОЗ // Владимирский ведомости. 2005 г. № 316-319; 327-334. с изм. и допол. в ред. от 07.10.2010

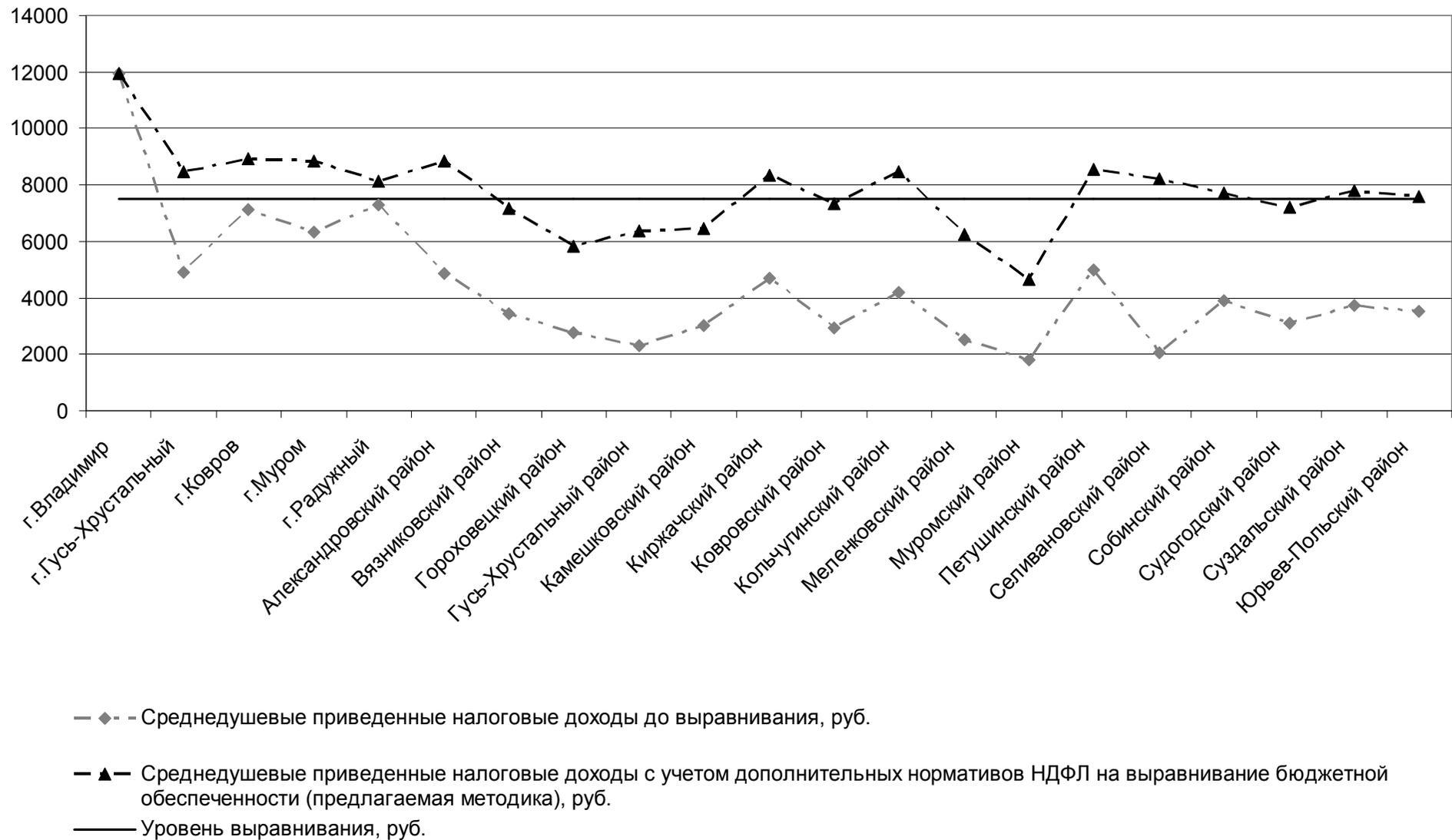


Рис. 1. Среднедушевые приведенные доходы муниципальных образований до выделения дотаций