

УДК 336.15

МОДЕЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД*

И.В. Терентьева

канд. экон. наук, доцент кафедры экономики МИ(ф) ВладГУ (Муром)

Предлагается методика бюджетного регулирования на региональном уровне, способствующая развитию хозяйственной инициативы органов местного самоуправления, сокращению количества дотационных территорий и устранению нерациональных встречных финансовых потоков.

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

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 обеспечивает повыше-

ние доходного потенциала муниципальных образований и оптимизацию их расходов, а механизм выделения дотаций способствует усилению иждивенческой позиции территорий, формированию искусственной дотационности и образованию нерациональных встречных финансовых потоков в регионе. Поэтому вопросы совершен-

* Работа выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (грант № 11-06-97505-р_центр_а).

ствования бюджетного регулирования на региональном уровне приобретают особое значение.

Как известно, в бюджетном регулировании выделяются две составляющие: регулирующие налоги (нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов на временной основе) и финансовую помощь из вышестоящих бюджетов. Бюджетное регулирование за счет налоговой составляющей сохраняет заинтересованность органов местного самоуправления в полном и своевременном сборе федеральных и региональных налогов, поскольку для получения своей доли им необходимо обеспечить максимально возможное поступление налогов в бюджетную систему. Напротив, дотационная составляющая бюджетного регулирования, лишённая стимулирующих свойств, создает у органов местного самоуправления иждивенческие настроения и препятствует развитию их хозяйственной инициативы [1, с. 11].

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, с. 196]. Закономерен 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 в виде дотаций, что искусственно увеличивает количество дотационных территорий, которые могли бы обеспечивать себя сами. Таким образом, в бюджетном регулировании приоритет должен отдаваться налоговой составляющей, а 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, с. 75]. Единые для всех территорий нормативы отчислений от регулирующих налогов препятствуют выполнению последними в полной мере их регулирующей функции. Дифференцированные нормативы позволяют учитывать особенности каждой территории, обеспечивая не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание. Однако при дифференциации нормативов налогов важно устранить субъективный фактор.

В данной связи предложим методику бюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации, которая 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 заключаются в следующем:

- приоритет в бюджетном регулировании отдается налоговой составляющей;
- ежегодно устанавливаемые дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты дифференцируются исключительно на формализованной основе;

– устраняются субъективные факторы (в качестве исходных данных используются показатели налогового потенциала и индекса бюджетных расходов).

Расчет объема средств бюджетного регулирования

Так как любой уровень власти должен располагать доходными источниками, достаточными для выполнения возложенных на него расходных обязательств, то объем средств бюджетного регулирования в регионе должен быть не меньше суммарного объема не обеспеченных собственными доходами суммарных расходов муниципальных образований. Соответственно, для городских и сельских поселений объем средств бюджетного регулирования ($СБР_{\text{пос}}$) определяется по формуле:

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

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

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

где P_i – суммарные нормативные расходы i -го муниципального образования соответствующего типа по учтенному перечню отраслей (управление, правоохранительная деятельность, сельское хозяйство, охрана окружающей 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 -го муниципального образования соответствующего типа, включая 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.

Главная задача бюджетного регулирования в регионе – 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. Поэтому в методике бюджетного регулирования выделяются выравнивающий и стимулирующий компоненты.

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:

$$OT_i = d \cdot \left(\frac{He_i}{\text{Ч}_i \cdot \text{ИБР}_i} - k \cdot \frac{He_i}{\text{Ч}} \right) \cdot \text{Ч}_i \cdot \text{ИБР}_i \quad (3)$$

$$\text{при } k \geq 2 \text{ и } \frac{OT_i}{\text{Ч} \cdot \text{ИБР}_i} \leq 0,5 \cdot \frac{He_i}{\text{Ч}_i \cdot \text{ИБР}_i} - 2 \cdot \frac{He_i}{\text{Ч}},$$

где OT_i – величина отрицательного трансферта для i -го поселения;

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

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

Ч_i – численность населения i -го поселения;

Ч – общая численность населения городских и сельских поселений региона;

ИБР_i – индекс бюджетных расходов i -го 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 критерий изъятия следует устанавливать таким образом, чтобы устранялись *существенные* диспропорции (выравнивать которые за счет дополнительных нормативов от федеральных и региональных налогов на временной основе достаточно сложно).

На втором этапе выравнивание достигается 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:

$$\begin{cases} D_i = \frac{\sum_{l=1}^m \text{Нд}_{il} \cdot r_{il} + He_i}{\text{Ч}_i \cdot \text{ИБР}_i}; \\ \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m \text{Нд}_{il} \cdot r_{il} \leq \text{СБР}_{\text{пос}} + \sum_{i=1}^n OT_i; \\ 0 \leq r_{il} \leq (r_{l\text{max}} - r_{l\text{закр}}); \\ V_s(D_i) \rightarrow \min, \end{cases} \quad (4)$$

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

Нд_{il} – налоговый потенциал i -го поселения по l -му 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 -го налога для i -го поселения;

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

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

$V_s(D_i)$ – 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.

Объем трансферта i -му поселению (T_i) определяется как

$$T_i = (D_{\text{выр}} - D_i) \cdot \text{Ч}_i \cdot \text{ИБР}_i; \quad \text{ФФП}_{\text{пос}} = \sum_{i=1}^n T_i. \quad (5)$$

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

$$\text{ФФП}_{\text{пос}} = \text{СБР}_{\text{пос}} + \sum_{i=1}^n OT_i - \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m \text{Нд}_{il} \cdot r_{il}. \quad (6)$$

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 $\sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m \text{Нд}_{il} \cdot r_{il}$. Это приведет к росту ФФП_{пос},

а соответственно, и уровня, до которого производится выравнивание ($D_{\text{выр}}$).

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 му-

ниципальных районов (городских округов) отрицательные трансферты определяются по формуле:

$$OT'_i = d \cdot \left(\frac{He'_i + СБР_{посi}}{Ч'_i \cdot ИБР'_i} - k \cdot \frac{He' + СБР_{пос}}{Ч'} \right) \times \frac{He'_i + СБР_{посi}}{Ч'_i \cdot ИБР'_i}$$

при $k \geq 2$ и $\frac{OT'_i}{Ч'_i \cdot ИБР'_i} \leq 0,5 \cdot \left(\frac{He'_i + СБР_{посi}}{Ч'_i \cdot ИБР'_i} - 2 \times \frac{He' + СБР_{пос}}{Ч'} \right)$, (7)

где OT'_i – величина отрицательного трансферта для i -го муниципального района (городского округа);
 He'_i – налоговый потенциал i -го 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 -го муниципального района (городского округа);
 $Ч'$ – численность населения муниципальных образований в регионе;
 $СБР_{посi}$ – средства бюджетного регулирования, передаваемые поселениям i -го муниципального района;
 $ИБР'_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального района (городского округа).

Отрицательный трансферт изымается только у тех муниципальных районов (городских округов), которые могут обеспечить свои расходные потребности за счет местных и закрепленных налоговых доходов. Критерий изъятия – устранение *существенных* диспропорций (выровнять которые за счет дополнительных нормативов от федеральных и региональных налогов на временной основе затруднительно).

На втором этапе выравнивание осуществляется за счет ежегодного 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 задача оптимизации:

$$\begin{cases} D'_i = \frac{\sum_{l=1}^m Nd_{il}' \cdot r'_{il} + He'_i + СБР_{посi}}{Ч'_i \cdot ИБР'_i}; \\ \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m Nd_{il}' \cdot r'_{il} \leq СБР_{мр(го)} + \sum_{i=1}^n OT'_i; \\ 0 \leq r'_{il} \leq (r'_{max} - r'_{закр}); \\ V_s(D'_i) \rightarrow \min, \end{cases} \quad (8)$$

где D'_i – приведенные к сопоставимым условиям среднедушевые налоговые доходы i -го муниципального района (городского округа);
 Nd_{il} – налоговый потенциал i -го муниципального района (без входящих в него поселений) или городского округа по l -му налогу из определенного перечня (m) федеральных и регио-

нальных налогов, по которым устанавливаются дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты на временной основе;

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

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

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

$V_s(D'_i)$ – 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) $ФФП_{мр(го)}$.

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 -му муниципальному району или городскому округу (T'_i) определяется следующим образом:

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

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

$$ФФП_{мр(го)} = СБР_{мр(го)} + \sum_{i=1}^n OT'_i - \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m Nd_{il}' \cdot r'_{il} \quad (10)$$

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

$\sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m Nd_{il}' \cdot r'_{il}$. Это приведет к росту $ФФП_{мр(го)}$ и, соответ-

ственно, уровня, до которого производится выравнивание ($D'_{\text{выр}}$).

Стимулирующий механизм бюджетного регулирования

В качестве стимулирующего компонента бюджетного регулирования предлагается создать специальный областной фонд стимулирования развития муниципальных образований региона (ФСР). 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 можно произвести по формуле:

$$\sum_{l=1}^m N_{Dil} \cdot r_{Dil} = w_i \cdot \text{ФСР}_{\text{пос}}, \quad (11)$$

где $\text{ФСР}_{\text{пос}}$ – фонд стимулирования развития поселений региона;

r_{Dil} – прирост (увеличение) дополнительного норматива l -го налога для i -го поселения;

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

Объем фонда $\text{ФСР}_{\text{пос}}$ определяется региональными органами власти в зависимости от того, какое соотношение «выравнивание – стимулирование» поселений наиболее приемлемо:

$$\text{СБР}_{\text{пос}} + \sum_{i=1}^n \text{ОТ}_i =$$

$$= \underbrace{\sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m N_{Dil} \cdot r_{il}}_{\text{Выравнивающий компонент}} + \underbrace{\Phi\Phi\Pi_{\text{пос}} + \text{ФСР}_{\text{пос}}}_{\text{Стимулирующий компонент}} \quad (12)$$

Аналогично определяется величина областного фонда стимулирования развития муниципальных районов или городских округов ($\text{ФСР}_{\text{мр(го)}}$) и прирост дополнительных нормативов налогов муниципальным образованиям.

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

Литература

1. *Игудин А.Г.* Некоторые проблемы межбюджетных отношений // *Финансы*. 2003. № 5. С. 8–11.
2. *Поляк Г.Б.* Территориальные финансы: учеб. пособие. М.: Вуз. учебник, 2009. 479 с.
3. *Дорждеев А.* Межбюджетные отношения в РФ: обеспечение единства интересов центра и регионов // *Проблемы теории и практики управления*. 2000. № 4. С. 73–77.