

На правах рукописи

Бабушкина Ирина Владимировна

**Моделирование бюджетной обеспеченности муниципальных образований в системе бюджетного федерализма
(на примере Удмуртской Республики)**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата
экономических наук

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)
08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (государственные финансы)

Ижевск – 2006

Диссертация выполнена в ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»

Научный руководитель: Боткин Олег Иванович,
доктор экономических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации.

Официальные оппоненты: Пыткин Александр Николаевич,
доктор экономических наук, профессор.
Тихонова Тамара Алексеевна,
кандидат экономических наук.

Ведущая организация: ФГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия»

Защита диссертации состоится «27» июня 2006 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.275.04 в ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г.Ижевск, улица Университетская, 1, корпус 4, ауд. 444.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет».

Автореферат разослан « 26 » мая 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.э.н., профессор

А.С.Баскин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из неблагоприятных воздействий рыночных реформ на экономику Российской Федерации явилось обострение проблемы асимметрии регионального экономического развития. Диспропорции экономического развития отразились и на бюджетной сфере, возникла проблема дефицита финансовых ресурсов, которая особенно остро проявляется на уровне местных бюджетов. Следствием такого положения явилось неравенство в обеспечении граждан бюджетными услугами.

Одним из ключевых вопросов государственной бюджетной политики является построение межбюджетных отношений и межбюджетное регулирование. При этом необходимо отметить, что если взаимоотношения между Федерацией и регионами урегулированы в законодательном порядке, то взаимоотношения между субъектом Федерации и муниципальными образованиями, как правило, являются пробелами в бюджетном законодательстве и потому регулируются лишь по аналогии с межбюджетными отношениями уровня «Федерация – регион».

В последнее время проблемы внутрисубъектных межбюджетных отношений приобрели особую актуальность в свете реформ бюджетной системы и местного самоуправления. В связи с этим возникает необходимость в разработке теоретических основ и методик, позволяющих сформировать эффективные межбюджетные отношения между регионами и муниципальными образованиями.

Область исследования. Диссертационное исследование выполнено в соответствии паспорта специальностей ВАК:

1. Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика):

п. 5.12. – инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, фонд региональной поддержки и пр.), эффективность их применения: полюса и центры роста в региональном развитии;

п. 5.16. – управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления;

2. Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (государственные финансы):

п. 2.5. – оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и

внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

Степень разработанности темы. Проблемам межбюджетных отношений в федеративном государстве, в том числе внутрисубъектных отношений посвящены работы многих ученых экономистов-финансистов: Н.В.Бабича, О.В.Богачевой, О.И.Боткина, О.В.Врублевской, А.А.Дробозиной, Р.М.Каримова, А.Ю.Козака, Ю.С.Колесникова, Г.Н.Куцури, А.М.Лаврова, А.Я.Лившица, И.Х.Озерова, А.К.Осипова, Г.Б.Поляка, Л.И.Прониной, А.Н.Пыткина, И.А.Пыховой, В.М.Родионовой, В.Христенко и других.

Содержание этих работ свидетельствует об обилии мнений и подходов к решению проблем, возникающих в сфере межбюджетных отношений и о необходимости дальнейшей разработки теоретических и методологических основ межбюджетных отношений. Требуется проведение анализа существующей практики формирования внутрисубъектных межбюджетных отношений и межбюджетного регулирования с целью выявления наиболее оптимальных вариантов государственного воздействия на этот сектор бюджетной сферы.

Объект исследования - бюджет муниципального образования.

Предмет исследования - бюджетные отношения, возникающие между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Цели и задачи исследования. Исследование проведено с целью разработки научно-методических основ регулирования внутрисубъектных межбюджетных отношений в системе бюджетного федерализма. Для достижения поставленной цели возникла необходимость решения следующих задач:

- определить место межбюджетных отношений в системе бюджетного федерализма;
- уточнить содержание внутрисубъектных межбюджетных отношений, выявить их особенности и виды;
- исследовать характер и методы государственного регулирования межбюджетных отношений, в том числе внутрисубъектных;
- оценить состояние межбюджетных отношений регионального уровня, выявить тенденции и особенности их развития;
- разработать методики оценки уровня экономического развития муниципальных образований; определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности и распределения средств фондов финансовой поддержки местных бюджетов с учетом выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования послужили идеи, изложенные в трудах зарубежных и

отечественных экономистов, посвященных сущности бюджетного федерализма, совершенствованию межбюджетных отношений и оптимизации бюджетной системы, а также научные публикации в экономических и правовых изданиях по вопросам управления бюджетом и нормативно-правовые акты.

Основными методами исследования являлись методы экономико-статистического анализа и экономико-математического моделирования. Также использовались общенаучные методы исследования: системный подход, сравнительный анализ.

Информационную базу исследования составили статистическая и справочная информация министерств и ведомств Удмуртской Республики и Российской Федерации, данные комитета государственной статистики Удмуртской Республики, законодательные и нормативно-правовые документы регионального и общероссийского уровня, а также материалы и данные, полученные в процессе исследования.

В результате проведенного диссертационного исследования получены следующие **результаты, содержащие элементы научной новизны:**

- выявлены особенности межбюджетных отношений внутрисубъектного уровня;

- уточнено понятие внутрисубъектных межбюджетных отношений как системы бюджетных отношений и части финансовых отношений, возникающих в результате исполнения бюджета регионального и бюджетов муниципальных образований;

- разработана методика распределения средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований с учетом уровня их экономического развития, типа муниципалитета, а также выравнивания уровня бюджетной обеспеченности;

- разработана методика оценки уровня экономического развития муниципального образования;

- усовершенствована методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований исходя из величины налогового потенциала муниципалитета.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его основные выводы и рекомендации могут найти применение в научно-исследовательских работах по изучению проблем межбюджетных отношений.

Практическая значимость результатов диссертационной работы обуславливается тем, что основные ее положения ориентированы на использование в практической работе органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также в

образовательном процессе. Непосредственную практическую значимость в связи с этим имеют:

- использование методики распределения средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований с учетом уровня их экономического развития, а также с учетом выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, что позволит повысить эффективность межбюджетных отношений муниципалитетов с регионом;

- методика оценки уровня экономического развития муниципального образования;

- методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований исходя из величины налогового потенциала муниципалитета.

Апробация работы и реализация диссертационной работы. Основные теоретические положения и результаты исследования изложены в 6 публикациях общим объемом 8,8 п.л., апробированы при формировании бюджета муниципального образования «Завьяловский район» Удмуртской Республики. Апробация работы проводилась также в процессе обсуждения ее результатов на научно-практических конференциях, коллегиях, проводимых Правительством Удмуртской Республики. Также материалы исследования использованы в курсе лекций «Финансы и кредит».

Структура диссертационной работы соответствует решению поставленных в работе задач и логике проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 181 наименование. Основное содержание работы изложено на 148 страницах машинописного текста, включает 8 рисунков, 16 таблиц и 32 формулы.

Структура диссертации:

Во введении обоснована актуальность темы исследования, обозначена степень изученности проблемы, сформулированы цель и основные задачи работы, определен объект и предмет исследования, сформулирована научная новизна и практическая значимость проведенного исследования и полученных результатов.

В первой главе «Экономический и правовой статус бюджета в региональной экономической системе» исследуются основные теоретические положения бюджетного федерализма и межбюджетных отношений. Раскрывается понятие, сущность межбюджетных отношений как предмета исследования, освещаются принципы и опыт их становления в Российской Федерации, в том числе на внутрисубъектном уровне.

Во второй главе «Оценка взаимоотношений бюджетов в регионе» рассматривается структура внутрисубъектных межбюджетных отношений

Удмуртской Республики, дается оценка эффективности действовавшей модели межбюджетных отношений, выявляются тенденции их развития. Исследована целесообразность реформирования межбюджетных отношений и рассматриваются направления осуществления реформ.

В третьей главе «Моделирование бюджетной обеспеченности муниципальных образований» предлагается экономико-математическая модель распределения средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований с целью осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Исследуется проблема оценки налогового потенциала муниципальных образований, даются методические рекомендации по его оценке. Разрабатывается методика оценки экономического потенциала муниципального образования, позволяющая осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом субъективных муниципальных особенностей.

В заключении представлены основные выводы и результаты. Подведены итоги, сформулированы рекомендации.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Выявлены особенности межбюджетных отношений внутрисубъектного уровня.

Проведенное исследование подтверждает актуальность и необходимость разработки концепции совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации, особенно внутрисубъектного уровня. Анализ действующей бюджетной системы, проведенный на материалах Удмуртской Республики, а также изучение становления и развития бюджетной системы и межбюджетных отношений в России потребовали уточнения сущности межбюджетных отношений внутрисубъектного уровня.

Бюджетный федерализм является частным случаем федерализма вообще, поэтому формирование бюджетной системы истинно федеративного и правового государства должно основываться на принципах федерализма. Выбор направлений совершенствования межбюджетных отношений в федеративном государстве должен определяться общими принципами бюджетного федерализма, а также моделью построения бюджетного федерализма в стране. Для успешного проведения реформ бюджетной системы и местного самоуправления необходимо повышение регулирующей роли государства в бюджетной

практике с целью обеспечения большей сбалансированности бюджетов. Наиболее эффективным методом, применяемым государством для регулирования бюджетной системы и межбюджетных отношений, является правовой метод. В основе должен лежать закон, а не договор и простое согласование. Формирование межбюджетных отношений на договорных началах порождает возникновение отличий в правовом статусе бюджетов одного и того же уровня, что противоречит Конституции РФ. Межбюджетные отношения внутрисубъектного уровня имеют свои, специфические особенности, поэтому они не могут регулироваться путем применения аналогии права, то есть к ним не должны применяться те правила, по которым развиваются взаимоотношения между Федерацией и регионами. Необходимо формирование специального законодательства, учитывающего специфику внутрисубъектных межбюджетных отношений.

Важным условием обеспечения самостоятельности бюджетов и устранения межбюджетных разногласий является разграничение компетенции органов власти различных уровней. Особенно важным представляется разграничение расходных и доходных бюджетных полномочий.

В российской бюджетной практике процесс предоставления финансовой помощи бюджетам другого уровня носил зачастую хаотичный характер, поскольку отсутствовали расчетные методики, на основании которых можно сделать вывод о целесообразности предоставления финансовой поддержки, и размер помощи устанавливался путем согласования. Проведенное исследование доказало неэффективность такого способа предоставления финансовой помощи, так как он способствовал развитию иждивенческой сущности нижестоящих бюджетов.

Бюджетное законодательство предусматривало два варианта предоставления финансовой помощи: путем предоставления отчислений от регулирующих налогов и путем предоставления трансфертов. Практика показала, что бюджеты больше надеются на трансферты, потому не стремятся наращивать собственную налоговую базу.

Переход Российской Федерации к рыночной экономике стал причиной высокой дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности. Такое положение подрывает положение о том, что Россия является правовым и демократическим государством, так как различный уровень бюджетной обеспеченности означает разные финансовые возможности бюджетов для предоставления гражданам одного и того же набора государственных услуг. Таким образом, не исполняется одна из основных конституционных гарантий о равных возможностях граждан Российской Федерации по получению государственных услуг.

Проблемы, характерные для всей системы межбюджетных отношений, присутствуют и на внутрисубъектном уровне, но еще более усугублены и дополнены специфическими, «региональными», особенностями, а именно: существование различных вариантов бюджетных систем в регионах, недостаток финансовых ресурсов для проведения самостоятельной межбюджетной политики, высокая степень финансовой зависимости местных бюджетов от региональных.

Реформирование бюджетной системы и местного самоуправления в Российской Федерации должно разрешить проблемы, однако уже сейчас заметны некоторые недоработки. Так, недостаточно точно определен статус муниципальных образований нового типа - городских и сельских поселений. С одной стороны, они являются равноправными муниципальными образованиями, обладающими одинаковым статусом, уровнем самостоятельности по сравнению с муниципальными районами и городскими округами. С другой стороны, сохраняется зависимость и подчиненность бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов. Таким образом, сложно уравнивать бюджеты муниципальных образований разных типов в их правовом, экономическом и социальном положении. В связи с этим считаем, что было бы более точным считать бюджетную систему России не трех-, а четырехуровневой.

Вторым спорным моментом можно считать вопрос о целесообразности формирования самостоятельного бюджета для каждого поселения. В России уже давно существует тенденция «вымирания» сел, деревень, а создание бюджетов поселений требует определенных затрат: затрат на раздел и учет имущества, на формирование органов местного самоуправления. Отсутствие единых федеральных методик по решению вопроса о целесообразности наделения населенного пункта статусом муниципального образования может повлечь снижение экономического эффекта от проводимых реформ.

2. Методика оценки экономического потенциала муниципального образования.

В соответствии новой редакцией Бюджетного Кодекса и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» меняется порядок предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней.

Общие требования к порядку определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности и методике распределения дотаций из фондов финансовой поддержки муниципальных образований устанавливаются Бюджетным Кодексом РФ, который указывает на существенную роль уровня социально-экономического развития рассматриваемых территорий.

Так, ст. 138 Бюджетного Кодекса предусматривает, что уровень бюджетной обеспеченности определяется «...с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий...».

В связи с вышесказанным возникает необходимость поиска как можно более объективной, прозрачной и независимой оценки различий в расходных потребностях муниципальных образований в расчете на душу населения (потребителя бюджетных услуг).

Для выполнения этих целей при определении фактической бюджетной обеспеченности и размеров финансовой помощи предлагается использовать сводный индекс затратности (СИЗ) – комплексный показатель, отражающий уровень социально-экономического развития муниципального образования.

Этот уровень определяется совокупностью коэффициентных показателей, характеризующих разные стороны социально-экономической «жизни» муниципалитета. Сводный индекс затратности применяется к величине налогового потенциала и корректирует его с учетом муниципальных особенностей, что дает более точное представление о возможностях и потребностях муниципалитета и потому позволяет эффективнее распределить средства фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

Предлагаемая модель основывается на сравнении фактических показателей и расчетных, характеризующих достигнутое состояние уровня социального развития муниципальных образований в среднем по республике.

В основу методики расчета СИЗ положен метод репрезентативной системы расходов. Этот метод предполагает, что все муниципальные образования предоставляют населению бюджетные услуги по единому перечню, однако спрос на бюджетные услуги в разных муниципалитетах разный в зависимости от демографического состава населения, социально-экономической ситуации и прочих факторов.

Таким образом, центральным моментом в применении этого метода является выбор показателей, позволяющих соизмерять объективную потребность в бюджетных услугах в разных муниципалитетах.

В случае применения метода репрезентативной системы расходов необходимо определить перечень бюджетных услуг, оказываемых органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, которые будут учтены при расчете распределения средств регионального ФФПМО. Данный перечень не должен включать виды услуг, оказываемых в рамках исполнения полномочий, делегированных региональными и федеральными органами власти.

На первом этапе, для определения СИЗ предлагается рассчитать следующие коэффициенты:

1. Коэффициенты, отражающие экономические особенности муниципального образования: коэффициент производства промышленной продукции на душу населения; коэффициент производства сельскохозяйственной продукции; коэффициент оборота розничной торговли на душу населения.

2. Коэффициенты, отражающие демографические особенности муниципального образования. Предлагается рассчитывать коэффициент занятости населения.

3. Коэффициенты, отражающие социальные особенности муниципального образования, а также иные: коэффициент обеспеченности объектами социально-культурной сферы; коэффициент обеспеченности жильем; коэффициент уровня жизни населения; коэффициент транспортной освоенности.

На втором этапе, после расчета коэффициентов, необходимо свести их значения в единый СИЗ. Сводный индекс затратности рассчитывается путем суммирования полученных значений отдельных коэффициентов. При этом предлагается придать коэффициентам «вес» и при расчете СИЗ взвешивать все коэффициенты.

Подводя итог, можно отметить, что применение сводного индекса затратности для коррекции величины налогового потенциала позволяет достичь следующих целей:

- проводится учет муниципальных особенностей (экономических, социальных, демографических и др.), что позволяет более точно оценить налоговый потенциал территории;

- присутствие стимулирующего к развитию территории фактора, так как уменьшение размера финансовой помощи вследствие применения СИЗ происходит меньшими темпами, чем увеличение налоговых доходов при улучшении уровня социально-экономического развития территории.

3. Методика оценки налоговых доходов муниципальных бюджетов.

Бюджетный Кодекс в ст. 137 и 138 говорит о том, что выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется на основании расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, которая зависит от «...налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала)...».

Исходя из этого, важным моментом при определении размера финансовой помощи является точное измерение налоговых доходов и налоговой базы (налогового потенциала) территории. Принцип единства бюджетной системы предполагает применение единой методики оценки (прогноза) доходных возможностей местных бюджетов. Также при расчете этой величины не допускается использование показателей фактических доходов за отчетный период. Следовательно, необходимо использовать при оценке такие критерии, которые позволят объективно охарактеризовать возможности муниципального бюджета получать налоговые доходы с налоговой базы, закрепленной за муниципальным образованием. В связи с этим, целесообразнее оценивать не налоговый доход, так как он отражает в первую очередь размер фактически зачисляемых в бюджет налоговых поступлений, а налоговый потенциал, который позволяет учесть не только величину фактических налоговых поступлений, но и возможность данного бюджета по сбору налогов.

Для оценки налогового потенциала предлагается применять метод репрезентативной системы налогов по отдельным видам доходов. Суть ее заключается в следующем: устанавливается перечень доходов бюджета, который и будет составлять репрезентативную систему. Определяется налоговая база по каждому виду налога и проводится расчет привлекаемых в бюджет налоговых доходов исходя из величины налоговой базы, налоговой ставки и прогноза собираемости налога данного вида. Налоговая база может быть оценена как по прямым, так и по косвенным показателям. Достоинством данного метода является то, что можно учесть все возможные составляющие налогового дохода местного бюджета. Так, предлагается использовать для оценки налогового потенциала местных бюджетов следующие показатели (в порядке убывания точности соответствия базы поступлениям налога): для налога на доходы физических лиц – фонд оплаты труда, среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость, объем промышленного производства; для земельного налога - кадастровая стоимость земель, стоимость основных фондов, добавленная стоимость; для налога на имущество физических лиц – стоимость имущества физических лиц, среднедушевые доходы населения; для единого сельскохозяйственного налога – объем выпуска с/х продукции, кадастровая стоимость земель, численность сельского населения.

Налоговый потенциал для *i*-го муниципального образования по основным видам налогов на планируемый год рассчитывается по формуле:

$$НП_{ij} = \sum НБ_{ij} * PC_j * KC_j, \text{ где}$$

НП_{ij} - налоговый потенциал муниципального образования; НБ_{ij} – прогнозируемая налогооблагаемая база по j-му виду налога; РС_j – средняя расчетная (репрезентативная) ставка налога j-го вида; КС_j – коэффициент собираемости налога j-го вида в среднем по муниципальному образованию.

Средняя расчетная (репрезентативная) налоговая ставка по основным видам налогов рассчитывается по каждому налогу отдельно по формуле:

$$PC_j = \frac{\sum HC_{ij}}{\sum NB_{ij}}, \text{ где}$$

РС_j – средняя расчетная налоговая ставка по налогу j-го вида; НС_{ij} – исчисленные налоговые сборы по j-му налогу; НБ_{ij} – налоговая база по j-му налогу.

Коэффициент собираемости налогов муниципалитетов в планируемом финансовом году принимается на уровне среднего по субъекту РФ. Коэффициент собираемости по каждому виду налогов рассчитывается на основе фактических показателей базового года по формуле:

$$KS_j = \frac{\Phi P_j}{IN_j}, \text{ где}$$

ФП_j – фактическое поступление по налогу j-го вида по муниципальному образованию в базовом (текущем) периоде; ИН_j – исчисленные (начисленные) налоговые поступления по j-му налогу в базовом (текущем) периоде.

Этот метод позволяет оценить налоговый потенциал в том случае, когда можно оценить налоговую базу. Однако, по ряду налоговых доходов, например, по государственной пошлине, этого сделать не удастся. Поэтому, налоговый потенциал по этим видам налоговых поступлений рассчитывается как произведение ожидаемых их сборов в текущем году на индекс роста потребительских цен по формуле:

$$NP_{in} = NS_{in} * I_{\text{ц}}, \text{ где}$$

НР_i – налоговый потенциал по прочим видам налогов; НС_i – ожидаемые налоговые сборы по прочим видам налогов в текущем году; I_ц – индекс роста потребительских цен.

Совокупный налоговый потенциал муниципального образования определяется по формуле:

$$SNP_i = \sum НП_{ij} + \sum НП_{in}, \text{ где}$$

СНП_i – совокупный налоговый потенциал *i*-го муниципального образования.

Для более точного определения величины налогового потенциала рекомендуется учитывать и дополнительные факторы, объективно влияющие на величину дохода муниципального бюджета. Такими факторами являются следующие:

- уплата налогоплательщиками недоимок за предыдущие периоды;
- авансовые платежи налогоплательщиков в счет обязательств будущего периода;
- уменьшение налогового потенциала по причине закрытия действовавшего в базовом году (или наоборот, открытие нового) предприятия;
- предоставление льгот по налогам.

Оценка этих факторов должна производиться в фактических величинах и только в том случае, если они действительно сильно влияют поступление доходов в бюджет. Такой подход соответствует требованиям Министерства финансов РФ максимально возможному упрощению расчета налогового потенциала муниципальных образований.

4. Экономико-математическая модель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Главной целью распределения финансовой помощи является повышение возможностей территорий с низкой бюджетной обеспеченностью по финансированию закрепленных за ними расходов и одновременному выравниванию уровня бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня. Вследствие качественного выполнения этих задач обеспечивается равный доступ граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям.

Предлагаемая в данной работе методика строится на основе одновременного учета и принципа экономического стимулирования территорий, и принципа социальной справедливости. Это позволяет выравнивать бюджетную обеспеченность нуждающихся муниципальных образований до определенного уровня, который устанавливается уже не одинаковым для всех территорий, а дифференцируется в зависимости от уровня экономического развития и доли собственных средств в общей величине доходов муниципалитета.

Для выполнения этих целей используемый при расчетах размеров финансовой помощи метод итераций дополняется сводным *индексом затратности* и *коэффициентом регрессии*. Таким образом, при расчете необходимого размера финансовой помощи учитывается

скорректированный собственный доход, дающий более точное представление о возможностях и потребностях муниципалитета и потому позволяющий эффективнее распределить средства ФФПМО.

В связи с проведением реформы местного самоуправления формируются муниципальные образования разных типов, поэтому предлагаемая методика дифференцируется для муниципальных районов (городских округов) и поселений. Можно отметить, что предлагаемая методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований позволяет достичь поставленных целей: объективности, прозрачности, социальной справедливости, экономического стимулирования.

***Методические основы формирования и распределения фонда
финансовой поддержки муниципальных образований
(муниципальных районов, городских округов) и выравнивания
их бюджетной обеспеченности***

1. Финансовая помощь муниципальным образованиям может предоставляться за счет средств следующих фондов: фондов финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО); фонда компенсации (ФК); фонда муниципального развития (ФМР); фонда софинансирования социальных расходов (ФССР). Однако считаем наиболее целесообразным осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет средств ФФПМО.

2. Расчет субвенций фонда будет осуществляться в следующей последовательности:

1 этап. Оценка уровня социально-экономического развития территории (по рассмотренной выше методике).

2 этап. Определение величины налогового потенциала муниципального образования и его коррекция с учетом муниципальных особенностей путем применения СИЗ.

3 этап. На этом этапе определяется уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Затем выявляются муниципальные образования, чей уровень расчетной бюджетной обеспеченности превышает установленное пороговое значение более чем в 2 раза. В соответствие с бюджетным законодательством у таких муниципалитетов могут быть изъяты «отрицательные трансферты».

Суммы «отрицательных трансфертов» предлагается включать в ФФПМО, увеличивая тем самым размер финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям.

В качестве порогового значения бюджетной обеспеченности целесообразно использовать показатель средней по региону бюджетной

обеспеченности собственными доходами, который рассчитывается по формуле:

$$BO_{\text{ср}} = \frac{(\sum_{i=1}^I НП_i) + T}{ЧН}, \text{ где}$$

$BO_{\text{ср}}$ - средняя по региону бюджетная обеспеченность, руб./чел;
 $НП_i$ – налоговый потенциал i -го муниципального образования, тыс.руб.; T – суммарные трансферты всем территориям, равные в совокупности размеру ФФПМО, тыс.руб.; $ЧН$ – общая численность населения региона, тыс.чел.; I – кол-во муниципалитетов в регионе.

Уровень бюджетной обеспеченности каждого муниципального образования сравниваем с пороговым значением бюджетной обеспеченности, и при превышении этого значения более чем в 2 раза, изымаем «отрицательные трансферты».

Рассчитываются «отрицательные трансферты» по формуле:

$$OT_i = (BO_i - 2 * BO_{\text{ср}}) * ЧН_i, \text{ где}$$

OT_i - «отрицательные трансферты» i -го муниципального образования, тыс.руб.; BO_i – бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования, руб/чел; $BO_{\text{ср}}$ - средняя по региону бюджетная обеспеченность собственными доходами, руб/чел; $ЧН_i$ – общая численность населения i -го муниципального образования, тыс.чел.

Суммы, полученные при изъятии «отрицательных трансфертов», предлагается включать в ФФПМО.

Экономическая обоснованность применения «отрицательных трансфертов» объясняется следующими причинами:

1. Чрезмерно высокий уровень обеспеченности собственными доходами i -го муниципального образования может возникнуть вследствие неэффективного бюджетного регулирования, в частности высоких нормативов отчислений от налогов;

2. Высокая обеспеченность собственными доходами может возникнуть по причине неравномерного распределения по территории УР производственных, сельскохозяйственных, торговых предприятий и организаций.

И в этом, и в другом случае «отрицательный трансферт» будет служить своеобразной компенсацией, и сглаживать остроту финансовых проблем.

4 этап. Для достижения стимулирующего эффекта при выделении финансовой помощи предлагается ввести поправочный коэффициент к размеру предоставляемых трансфертов i -му району - коэффициент выравнивания.

Данный коэффициент будет определяться отношением величины расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования к средней по региону бюджетной обеспеченности и исчисляться в процентах.

Уровень самодостаточности территории показывает, насколько обеспечен муниципалитет налоговыми доходами для исполнения своих расходных обязательств в сравнении со среднерегиональным уровнем обеспеченности.

Далее предлагается классифицировать все муниципальные образования по уровню обеспеченности собственными доходами, объединив их в несколько групп. Предлагаемые значения коэффициента выравнивания приведены в табл. 1.

Таблица 1

Значение коэффициента выравнивания	
Уровень самодостаточности, %	Коэффициент Выравнивания
100 и более	0,9
99-80	0,92
79-60	0,94
59-40	0,96
39-20	0,98
Менее 20	1

5 этап. Применение метода итераций позволяет выровнять бюджетную обеспеченность по каждому муниципалитету, привести ее к усредненной величине. При этом ограничивающей величиной будет являться объем фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО), т.е. средства этого фонда должны быть распределены между районами, чей уровень бюджетной обеспеченности меньше некоторого (расчетного), таким образом, чтобы:

- во-первых, произошло выравнивание бюджетной обеспеченности;
- во-вторых, средства ФФПМО распределялись без остатка.

Расчет осуществляется в следующей последовательности:

1. Определяем расчетную бюджетную обеспеченность муниципалитета по формуле:

$$BO_i = \frac{НП_i}{ЧН_i}, \text{ где}$$

BO_i – расчетная бюджетная обеспеченность i -го муниципалитета;
 $НП_i$ – скорректированный налоговый потенциал i -го муниципального образования, тыс. руб.; $ЧН_i$ – численность населения i -го муниципального образования, тыс. чел.

2. Строится итерационный процесс для нахождения выровненного уровня бюджетной обеспеченности. Процесс сводится к уточнению на каждом шаге $j+1$ -го уровня бюджетной обеспеченности с учетом j -го, рассчитанного на предыдущем шаге.

Для удобства расчета вводятся следующие обозначения:

- j – порядковый номер шага при нахождении выровненного уровня бюджетной обеспеченности;

- y_j – j -е приближение выровненного уровня бюджетной обеспеченности;

$$- f(x) = \begin{cases} 0, & x < 0, \\ x, & x > 0 \end{cases}$$

- BO_k – уровень бюджетной обеспеченности k -го муниципального образования;

- T – суммарный размер трансферта;

- $ЧН_k$ – численность населения k -го муниципального образования.

Находим выровненный уровень бюджетной обеспеченности районов, исходя из полного (без остатка) распределения средств ФФПМО.

Для нахождения выровненного уровня бюджетной обеспеченности строим итерационный процесс по следующему правилу:

$$y_{j+1} = y_j - \frac{\sum_{k=1}^K (ЧН_k \cdot f(y_j - BO_k)) - T}{ЧНур}$$

В качестве нулевого приближения используем среднюю бюджетную обеспеченность на человека по региону, т.е. $y_0 = BO_{ср}$.

В качестве критерия окончания итерационного процесса используем величину остатка недораспределенных (перераспределенных) средств

$$\left| \sum_{k=1}^K (ЧН_k \cdot f(y_i - BO_k) - T) \right| < \varepsilon, \text{ где}$$

ε – экспертно задаваемая величина, показывающая размер остатка недораспределенных (перераспределенных) средств. Для полного распределения всех средств примем ее равной 0,001.

Полученное в результате выполнения итерационного процесса значение y_m обозначим y .

4. Определяется размер трансферта для каждого муниципального образования T_i по формуле:

$$T_i = f(y - BO_i) * ЧН_i$$

Результаты проведения выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований УР представлены графически на рис. 1.

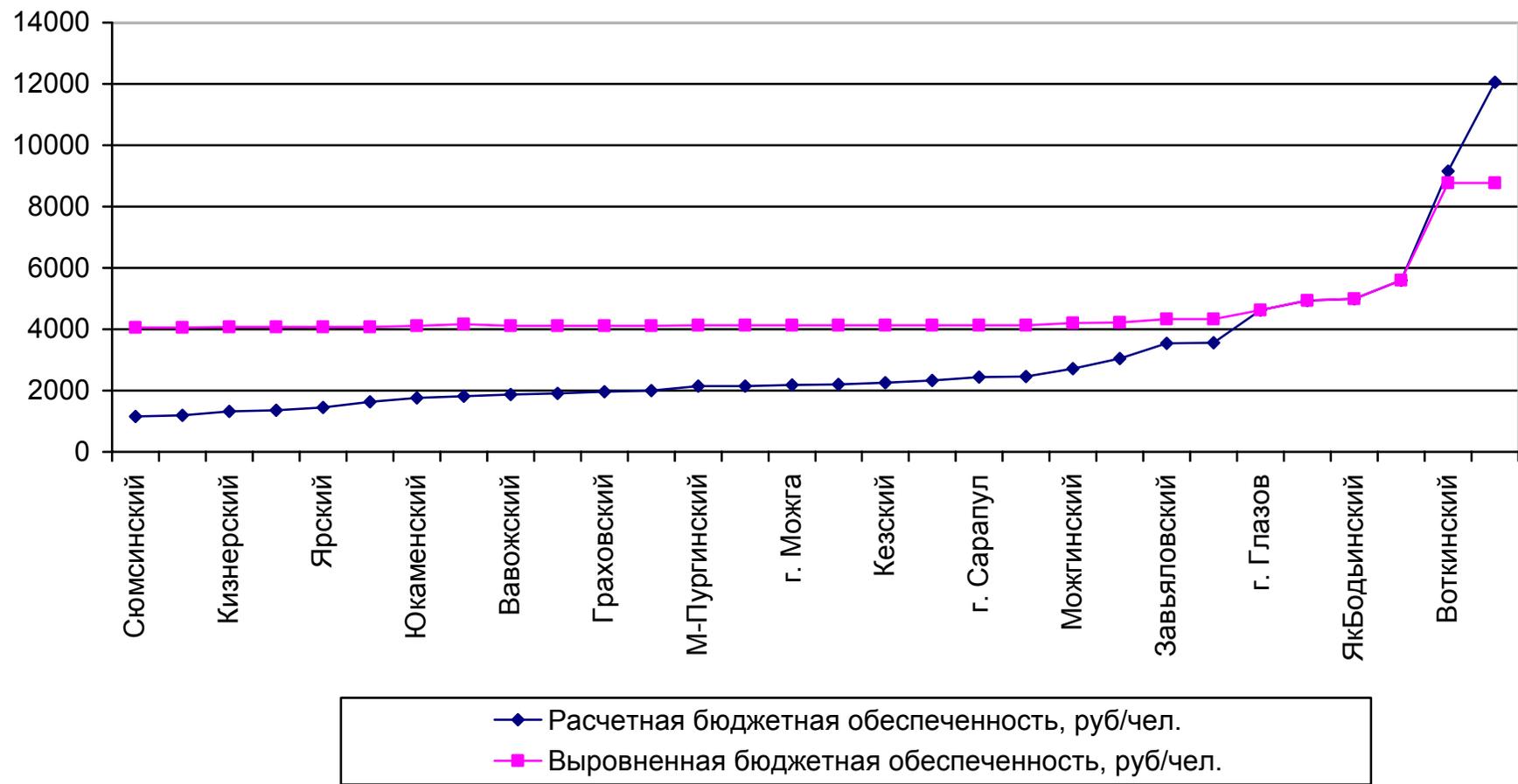


Рис.1. Уровни бюджетной обеспеченности муниципальных образований УР до и после выравнивания

Методические основы формирования и распределения средств фонда финансовой поддержки поселений

1. Районный фонд финансовой поддержки поселений (РФФПП) образуется в составе бюджета муниципального района с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений по исполнению своих полномочий по решению вопросов местного значения поселений.

Для распределения средств районного фонда финансовой поддержки поселений возможно использование некоторых положений Методики формирования и распределения фонда финансовой поддержки муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов). Однако, учитывая, что различия в обеспеченности и уровне социально-экономического развития поселений не столь значительны, как на уровне районов, например, то Методика применяется в упрощенном виде.

Так, сводный индекс затратности рассчитывается на основе только наиболее важных коэффициентов. Метод же итераций применять не рекомендуется, т.к. его использование усложнит расчет трансферта для этого уровня. Такая детальность и точность расчетов, которая обеспечивается этим способом, будет не востребована на данном уровне бюджетной системы.

Данная методика предлагает устанавливать размер РФФПП исходя из закрепленного минимального уровня бюджетной обеспеченности, что позволит обеспечить заданный целевой уровень выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

В качестве минимального уровня бюджетной обеспеченности возможно использование среднего по поселениям данного муниципального района уровня бюджетной обеспеченности, рассчитываемого по формуле:

$$BO_{cp} = \frac{\sum_{i=1}^I НП_i}{\sum_{i=1}^I ЧН_i}, \text{ где}$$

BO_{cp} – средняя по поселениям муниципального района бюджетная обеспеченность (руб./чел); $НП_i$ – налоговый потенциал i -го поселения, тыс. руб.; $ЧН_i$ – численность населения i -го поселения, тыс./чел.; I – количество поселений в муниципальном районе.

РФФПП в этом случае будет определяться как сумма трансфертов всем поселениям.

Размер трансферта определяется по формуле:

$$Ti = (BO_{ср} - BO_i) * ЧNi \quad , \text{ где}$$

BO_i – бюджетная обеспеченность i-го поселения собственными доходами.

Однако, с целью учета различий в «уровне жизни» поселения, налоговый доход поселений, применяемый для расчета трансфертов, предварительно рекомендуется скорректировать с применением сводного индекса затратности.

Поселениям, также как и муниципальным районам, свойственна совокупность особенностей экономического развития, поэтому считаем возможным предложить использование поправочного коэффициента расходных потребностей (СИЗ) для корректировки собственного дохода этого уровня.

Однако сам СИЗ следует изменить. Такие коэффициенты, как коэффициент транспортной доступности на уровне поселений не оказывают существенного влияния, поэтому предлагается его не учитывать. В свою очередь, можно дополнить СИЗ новыми коэффициентами:

1. коэффициентом предоставления ЖКУ (жилищно-коммунальных услуг);
2. коэффициентом обеспеченности объектами культурной сферы (библиотеки, клубы и т.д.);
3. коэффициентом обеспеченности автомобильными дорогами.

Так как РФФПШ устанавливается на основе размера минимальной бюджетной обеспеченности, это подразумевает абсолютное выравнивание бюджетной обеспеченности всех поселений района, что не соответствует требованиям законодательства об экономическом стимулировании. Поэтому, целесообразно применить на этапе расчета трансфертов поселениям коэффициент выравнивания для корректировки налогового дохода и сохранения стимулов в развитии собственной налоговой базы. Коэффициент рассчитывается по Методике, применяемой для бюджетов муниципальных районов.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Бабушкина И.В. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Проблемы региональной экономики: Межтерриториальный научно-производственный журнал. – Ижевск: Институт экономики и управления УдГУ, 2005. №5-6. – 0,5 п.л.

2. Бабушкина И.В. Бюджетная обеспеченность и уровень социально-экономического развития муниципальных образований Удмуртской Республики // Проблемы региональной экономики: Межтерриториальный научно-производственный журнал. – Ижевск: Институт экономики и управления УдГУ, 2005. №5-6. – 0,7 п.л.

3. Бабушкина И.В. Моделирование бюджетной обеспеченности муниципальных образований с учетом уровня социально-экономического развития территорий: Препринт. – Екатеринбург – Ижевск: Институт экономики УрО РАН, 2005. – 60с.- 3,6 п.л.

4. Бабушкина И.В. Влияние реформы местного самоуправления на межбюджетные отношения // Проблемы региональной экономики: Межтерриториальный научно-производственный журнал. – Ижевск: Институт экономики и управления УдГУ, 2006. №1-2. – 0,5 п.л.

5. Бабушкина И.В. Понятие, сущность и принципы бюджетного федерализма // Проблемы региональной экономики: Межтерриториальный научно-производственный журнал. – Ижевск: Институт экономики и управления УдГУ, 2006. №1-2. – 0,5 п.л.

6. Боткин О.И., Мирошкин Н.П., Бабушкина И.В. Межбюджетные отношения в региональной экономике. Екатеринбург-Ижевск. Изд-во ИЭ УрО РАН, 2006г., 214 с. - авторских 3 п.л.