

Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Наталья Евгеньевна Барбашова (e-mail: Barbashova@ier.ru), к. э. н., старший научный сотрудник НИФИ Минфина России; старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (г. Москва)

Аннотация

В настоящее время выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется путем предоставления дотаций из нескольких фондов финансовой поддержки, которые формируются в составе как региональных, так и местных бюджетов. Таким образом, действующая схема межбюджетного выравнивания в регионах чрезмерно сложна и запутанна. Кроме того, текущие изменения российского бюджетного законодательства приводят к несопоставимости однотипных муниципальных образований, участвующих в межбюджетных отношениях. В данной статье рассматривается возможность совершенствования механизма выравнивания местных бюджетов. На основе анализа изменений бюджетного законодательства, а также изучения ситуации в регионах предложена альтернативная модель выравнивания, которая предусматривает формирование на уровне субъекта единого фонда финансовой поддержки для муниципальных образований всех типов. В статье рассматривается возможный механизм перехода от действующей системы выравнивания к единому фонду, формулируются необходимые поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации и предлагается вариант методики распределения выравнивающих дотаций из единого регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения, муниципальные образования, бюджетная обеспеченность, дотации на выравнивание, разграничение полномочий

JEL: H72, H77

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших задач межбюджетных отношений на субфедеральном уровне является выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Под уровнем бюджетной обеспеченности понимается отношение индекса налогового потенциала муниципального образования (ИНП — относительная оценка среднедушевых налоговых доходов, которые могут быть получены местным бюджетом исходя из экономических возможностей территории) и индекса бюджетных расходов (ИБР — относительная оценка расходных обязательств местного бюджета в расчете на одного жителя с учетом стоимостных и структурных удорожающих факторов) [Славгородская М., 2008, с. 62]. Проблема неравенства между уровнями бюджетной обеспеченности муниципальных образований стоит в регионах крайне остро. При этом общая закономерность такова, что дифференциация собственных доходов муниципальных районов и городских округов меньше,

чем неравенство бюджетной обеспеченности поселений [Сабитова Н., 2014]. Так, в Иркутской области уровень бюджетной обеспеченности по собственным доходам на одного жителя в сельских поселениях в 10, а в некоторых и в 25 раз ниже, чем в городских поселениях [Шитухина Н., 2015]. В Ставропольском крае разрыв между уровнем собственных среднедушевых доходов в наиболее и наименее обеспеченном муниципальном образовании составляет четыре раза для муниципальных районов и городских округов, а для поселений — 188 раз¹. В Пермском крае аналогичные показатели составляют 11 и 56 раз соответственно².

В настоящее время законодательство России определяет шесть типов муниципальных образований:

- городское поселение,
- сельское поселение,
- муниципальный район,
- городской округ,
- городской округ с внутригородским делением,
- внутригородской район (внутригородская территория города федерального значения)³.

Бюджетное законодательство предусматривает широкий набор финансовых и правовых инструментов, которыми регионы могут пользоваться в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Это целевые и нецелевые трансферты, передача на местный уровень налоговых отчислений, гибкая система закрепления за муниципальными образованиями определенных полномочий, а также «отрицательный трансферт» — централизация части собственных доходов сверхобеспеченных муниципальных образований с последующим перераспределением в пользу более бедных [Силуанов А., 2011].

Наиболее распространенной практикой межбюджетного выравнивания на региональном уровне является распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Преимущество дотаций заключается в их нецелевом характере, что способствует финансовой свободе муниципалитетов [Коуров Р., 2015]. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — БК РФ) местным бюджетам могут предоставляться следующие виды выравнивающих дотаций:

1) дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

2) дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений (внутригородских районов);

3) дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений (окружного фонда финансовой поддержки внутригородских районов).

Дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) могут распределяться как исходя из расчетного уровня бюджетной обеспеченности (соотношения ИНП и ИБР), так и на подушевой основе. При распределении дотаций исходя из уровня бюджетной обеспеченности финансовую помощь получают только те муниципальные образования, соотношение ИНП и ИБР которых ниже определенного уровня (критерия выравнивания). Расчет бюджетной обеспеченности может производиться как для собственных бюджетов муниципальных районов (городских округов), так и для консолидированных бюджетов (с учетом входящих в их состав поселений или внутригородских районов). При распределении исходя из численности жителей дотации предоставляются всем муниципальным районам (городским округам), за исключением

¹ Источник — расчеты автора по данным бюджетной отчетности Ставропольского края за 2016 г.

² Источник — расчеты автора по данным бюджетной отчетности Пермского края за 2016 г.

³ Ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 03.07.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

муниципальных образований, перечисляющих в бюджет субъекта Российской Федерации «отрицательный трансферт» в соответствии со ст. 142.2 БК РФ.

Дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) также могут распределяться либо полностью исходя из численности жителей, либо полностью исходя из бюджетной обеспеченности, либо на основе комбинации этих двух подходов. Получателями дотаций являются городские поселения (включая городские округа), сельские поселения и внутригородские районы. Право на получение дотации, рассчитываемой на основе расчетной бюджетной обеспеченности, имеют все поселения (включая городские округа и внутригородские районы), у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания. При этом допускается установление как единого уровня расчетной бюджетной обеспеченности, так и дифференцированного в зависимости от вида муниципального образования (городские поселения, включая городские округа; сельские поселения; внутригородские районы). Право на получение подушевой части дотации имеют все поселения (включая городские округа и внутригородские районы), не перечисляющие «отрицательный трансферт» в бюджет субъекта Российской Федерации.

Отметим, что в настоящее время городские округа получают дотацию как из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), так и из фонда финансовой поддержки поселений [Иванов А., 2010].

ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ПЕРЕХОДА К ЕДИНОМУ ФОНДУ ВЫРАВНИВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Действующая система межбюджетного выравнивания на субнациональном уровне предоставляет субъектам Российской Федерации возможность выбора конкретной схемы в части выравнивающих трансфертов, что является ее неоспоримым преимуществом. С другой стороны, эта схема чрезвычайно сложна ввиду большого количества типов муниципальных образований, видов выравнивающих трансфертов и способов их распределения.

В начале реформы местного самоуправления и разграничения полномочий (начало 2000-х гг.) существовали следующие типы муниципальных образований: поселения (городские и сельские, обладающие единым набором полномочий), муниципальные районы и городские округа. При этом последние как по набору полномочий, так и по набору доходов фактически представляли собой объединение поселений с муниципальными районами. Таким образом, при выравнивании соответствующие типы муниципальных образований (поселения и городские округа в первом случае и муниципальные районы и городские округа во втором) рассматривались по сопоставимому набору доходов бюджета и расходных обязательств. В рамках этой системы наличие двух выравнивающих фондов было обоснованно.

В дальнейшем в бюджетном законодательстве произошли изменения, которые привели к несовместимости оценки бюджетной обеспеченности муниципальных образований в рамках исходной группировки [Пронина Л., 2017]. К такому положению привели, в частности, следующие факторы:

- отмена требования, в соответствии с которым установленный законом субъекта Российской Федерации единый норматив отчислений от налогов в бюджет городских округов должен быть равен сумме соответствующих нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов [Дерюгин А., 2014];

- введение новых типов муниципальных образований (городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы), вопросы местного значения и набор доходных источников которых отличались от ранее существовавших типов муниципальных образований;

- изменение набора вопросов местного значения для сельских и городских поселений, а также закрепленных за их бюджетами налогов;
- получение субъектами РФ права регулировать разграничение полномочий и доходов между сельскими поселениями и муниципальными районами.

В результате этих преобразований современное распределение доходов местных бюджетов и полномочий по решению вопросов местного значения приобрело значительную асимметричность. Перечень полномочий, переданных на уровень поселений, может существенно различаться по муниципальным районам. Например, в Забайкальском крае по состоянию на 2016 г. полномочия по сбору и вывозу мусора были переданы 252 поселениям в 24 муниципальных районах, полномочия по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций — 214 поселениям в 20 муниципальных районах, по созданию условий для массового отдыха жителей — 184 поселениям в 18 муниципальных районах [Бейдина Т., 2018]. Кроме того, может возникнуть ситуация, когда в одном и том же муниципальном районе полномочия, установленные для сельских поселений, органы местного самоуправления одного поселения осуществляют самостоятельно, а в другом поселении их исполняют органы местного самоуправления муниципального района. Как следствие, велика и разница между различными муниципальными районами в части структуры полномочий, осуществляемых на районном уровне. В связи с этим границы между типами муниципальных образований с точки зрения бюджетных обязательств размываются, поскольку даже муниципальные образования одного типа могут иметь разный набор полномочий и закрепленных доходных источников. В таких условиях наличие двух фондов выравнивания делает систему межбюджетных отношений на субфедеральном уровне неоправданно усложненной [Сумская Т., 2016, с. 86].

Следует также отметить, что в условиях действующего законодательства стало возможным устанавливать различные критерии выравнивания для различных типов поселений (городских и сельских). Разделение критериев выравнивания влечет за собой разделение средств соответствующего фонда финансовой поддержки и влияет на результаты распределения дотации. Таким образом, наблюдается фактическое увеличение количества фондов выравнивания.

Кроме того, серьезная проблема действующей системы выравнивания — практическая невыполнимость требования «сопоставимости» налоговых доходов муниципальных образований, перечня бюджетных услуг и показателей, влияющих на среднедушевую стоимость предоставления муниципальных услуг, которая должна обеспечиваться в рамках методик выравнивания в соответствии с БК РФ⁴.

Таким образом, в результате эволюции системы межбюджетных отношений на региональном уровне тип муниципального образования больше не является определяющим фактором при получении выравнивающего трансферта. Следовательно, необходимость в сложной схеме выравнивания с пересекающимися финансовыми потоками из нескольких фондов отпадает. В сложившихся условиях более простым и эффективным способом выравнивания представляется формирование единого регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований с механизмом распределения дотаций, учитывающим различное разграничение полномочий и доходных источников между различными муниципальными образованиями.

МЕХАНИЗМ ВЫРАВНИВАНИЯ В РАМКАХ ЕДИНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рассмотрим отличия механизма предоставления выравнивающей дотации муниципальным образованиям в рамках единой методики и действующей схемы выравнивания.

⁴ П. 3 ст. 137, п. 3 ст. 138, п. 4 ст. 142.1 БК РФ.

В рамках предлагаемого подхода в бюджете субъекта Российской Федерации предусматривается единый фонд финансовой поддержки муниципальных образований, из средств которого производится выравнивание бюджетной обеспеченности всех видов муниципальных образований: поселений, внутригородских районов, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением. В случае если регион реализует сценарий с единым фондом, в его бюджете уже не предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением). Порядок формирования фонда и определение его объема устанавливается субъектом по аналогии с действующим законодательством в отношении региональных фондов финансовой поддержки.

В отличие от действующих подходов к распределению фондов финансовой поддержки отдельных типов муниципальных образований распределение средств единого фонда имеет следующие особенности:

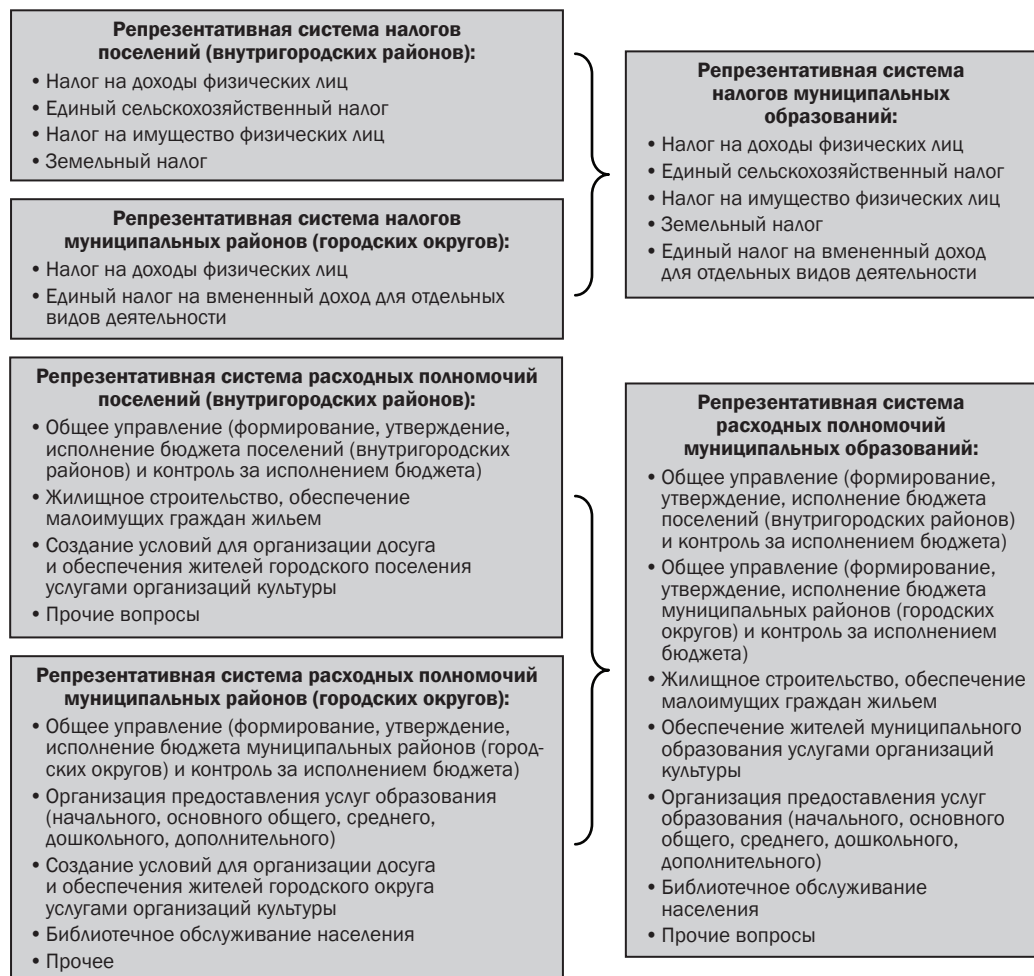
- для всех муниципальных образований при оценке налогового потенциала используется единая репрезентативная система налогов;
- для всех муниципальных образований при определении индекса бюджетных расходов используется единая репрезентативная система расходных полномочий;
- при расчете индексов бюджетных расходов разграничение полномочий между поселениями и муниципальным районом учитывается на основе численности потребителей соответствующих муниципальных услуг по конкретному полномочию;
- для всех типов муниципальных образований применяется единый критерий выравнивания.

На рис. 1 на условном примере показано, как преобразуются репрезентативные системы налогов и расходных полномочий при переходе от двух фондов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований к единому фонду.

Отметим, что при переходе к единой методике в части формировании перечня расходных полномочий для расчета ИБР расходные полномочия поселений (внутригородских районов) и муниципальных районов (городских округов), относящиеся к одной и той же предметной сфере, могут как объединяться, так и учитываться отдельно. В приведенном условном примере (рис. 1) полномочия по предоставлению услуг культуры в единой методике объединены, а полномочия по общему управлению — нет. Это связано с тем, что для разных типов муниципальных образований в сфере управления по-разному проявляется эффект масштаба, поэтому параметры корректирующего коэффициента, учитывающего этот эффект, будут различными для поселений и районов. На полномочия в сфере культуры влияют только стоимостные факторы, которые одинаковы для различных типов муниципальных образований, поэтому соответствующие полномочия в единой методике объединяются. В принципе при переходе к единому фонду выравнивания субъект может выбрать другую детализацию полномочий и порядок расчета их стоимости, отличающийся от исходных методик.

В рамках единого фонда можно допустить возможность распределения части дотации на подушевой основе, по аналогии с действующими порядками выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В составе выравнивающих дотаций, распределяемых по единой методике, также могут быть выделены дотации, отражающие отдельные показатели (условия), учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. То есть предлагаемая концепция распространяется и на подход к распределению дотаций на основе «модельного бюджета».

Пример объединения репрезентативных систем налогов и расходных полномочий при переходе к единому фонду финансовой поддержки муниципальных образований



Источник: составлено автором.

ПРИМЕР МЕТОДИКИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ДОТАЦИЙ ИЗ ЕДИНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Приведем возможный вариант методики расчета общего объема и распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Общая логика предлагаемой модельной методики соответствует «Методическим рекомендациям органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях», разработанным Минфином России⁵. Основные отличия

⁵ Документ размещен на сайте Минфина России 31.12.2014. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/#>.

от модельных вариантов Минфина России состоят в составе репрезентативных систем налогов и расходных полномочий, а также в наличии единого для всех типов муниципальных образований критерия выравнивания⁶.

Расчетный объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (далее — дотация), предоставляемой i -му муниципальному образованию, определяется по формуле:

$$\text{Расч_Дот}_i = \text{Общ_Дот} \times \text{Об}_i / \sum_i(\text{Об}_i),$$

где Расч_Дот_i — расчетный объем дотации бюджету i -го муниципального образования; Общ_Дот — общий объем дотации; Об_i — объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований; \sum_i — знак суммирования. Суммируются только слагаемые, имеющие положительное значение.

Объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, рассчитывается по формуле:

$$\text{Об}_i = \left(\frac{\text{Пр_Н_Общ}}{\text{Нас_Общ}} \right) \times (K - \text{БО}_i) \times \text{ИБР}_i \times \text{Нас}_i,$$

где: Об_i — объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований; Пр_Н_Общ — прогноз (оценка) налоговых доходов бюджетов муниципальных образований; Нас_Общ — численность постоянного населения субъекта Российской Федерации; K — критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований; БО_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до распределения дотаций; ИБР_i — индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования; Нас_i — численность постоянного населения i -го муниципального образования.

Если расчетное значение объема средств, необходимого для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, отрицательное, то оно принимается равным нулю.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до распределения дотаций рассчитывается по формуле:

$$\text{БО}_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где: БО_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до распределения дотаций; ИНП_i — индекс налогового потенциала i -го муниципального образования; ИБР_i — индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования.

Индекс налогового потенциала муниципального образования рассчитывается как отношение налогового потенциала муниципального образования в расчете на одного жителя к аналогичному показателю по всем бюджетам муниципальных образований субъекта Российской Федерации по формуле:

⁶ Критерий выравнивания — уровень бюджетной обеспеченности, не превышение которого является условием получения выравнивающей дотации для муниципального образования. Значение критерия выравнивания или формула его расчета определяется законом субъекта Российской Федерации (ст. 137–138 БК РФ).

$$\text{ИНП}_i = (\text{НП}_i / \text{Нас}_i) / (\sum_i (\text{НП}_i) / \sum_i (\text{Нас}_i)),$$

где: ИНП_i — индекс налогового потенциала i -го муниципального образования; НП_i — налоговый потенциал i -го муниципального образования; Нас_i — численность постоянного населения i -го муниципального образования.

Оценка налогового потенциала муниципальных образований производится по репрезентативной системе налогов в разрезе отдельных видов налогов, исходя из показателей уровня экономического развития (базы налогообложения) муниципального образования, прогноза поступлений данного вида налогов от всех муниципальных образований в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, а также норматива отчислений по данному налогу в бюджеты муниципальных образований.

Состав репрезентативной системы налогов, перечень экономических показателей, соответствующих базам налогообложения муниципальных образований по видам налогов, а также источник данных приведены в табл. 1.

Таблица 1

**Состав репрезентативной системы налогов
для оценки налогового потенциала муниципальных образований**

№ п/п	Налог	Показатель, характеризующий базу налогообложения	Источник данных
1	Налог на доходы физических лиц	Облагаемый доход	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-НДФЛ
2	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Сумма исчисленного вмененного дохода	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-ЕНВД
3	Единый сельскохозяйственный налог	Сумма исчисленного сельскохозяйственного налога	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-ЕСХН
4	Налог на имущество физических лиц	Сумма налога на имущество физических лиц, подлежащая уплате в бюджет	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-МН
5	Земельный налог	Сумма земельного налога, подлежащая уплате в бюджет	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-МН

Источник: составлено автором.

Налоговый потенциал муниципального образования рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{НП}_i = \sum_j \text{НП}_{ij}$$

где: НП_i — налоговый потенциал i -го муниципального образования; НП_{ij} — налоговый потенциал i -го муниципального образования по j -му налогу (суммирование производится по всем налогам, входящим в состав репрезентативной системы налогов).

Налоговый потенциал муниципального образования по каждому налогу, входящему в репрезентативную систему, рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{НП}_{ij} = \text{Норм}_j \times \text{Баз}_{\text{Н}_{ij}} \times \text{ПР}_{\text{Д}_j} / \text{Баз}_{\text{Н}_j}$$

где: НП_{ij} — налоговый потенциал i -го муниципального образования по j -му налогу; Норм_j — единый норматив отчислений в бюджеты муниципальных образований от j -го налога в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и законодательства субъекта Российской Федерации; $\text{ПР}_{\text{Д}_j}$ — прогноз поступлений по j -му налогу в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации; $\text{Баз}_{\text{Н}_{ij}}$ — показатель, характеризующий базу налогообложения i -го муниципального образования по j -му налогу

в соответствии с табл. 1; Баз_{Hj} — показатель, характеризующий базу налогообложения по *j*-му налогу по всем муниципальным образованиям.

Индекс бюджетных расходов муниципального образования рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{ИБР}_i = \text{Кст}_i \times \left(\frac{\text{Расч_PO}_i}{\text{Нас}_i} \right) / \left(\frac{\sum_i \text{Расч_PO}_i}{\sum_i \text{Нас}_i} \right),$$

где: ИБР_{*i*} — индекс бюджетных расходов *i*-го муниципального образования; Кст_{*i*} — коэффициент предоставления муниципальных услуг *i*-го муниципального образования; Расч_PO_{*i*} — расчетные расходные обязательства бюджета *i*-го муниципального образования; Нас_{*i*} — численность постоянного населения *i*-го муниципального образования.

Расчетные расходные обязательства бюджета муниципального образования (PO_{*i*}) рассчитываются по следующей формуле:

$$\text{Расч_PO}_i = \sum_j \left[\text{Норм_P}_j \times \text{Потр}_{ij} \times \text{K}_{ij}^{\text{pp}} \times (\text{K1}_{ij} \times \dots \times \text{Kn}_{ij}) \right],$$

где: Норм_P_{*j*} — средний норматив расходов бюджета муниципального образования в расчете на одного потребителя *j*-й муниципальной услуги (т. е. услуги, соответствующей *j*-му полномочию); Потр_{*ij*} — численность потребителей *j*-й муниципальной услуги в *i*-м муниципальном образовании; K_{*ij*}^{pp} — коэффициент, показывающий закрепление *j*-го полномочия (*j*-й муниципальной услуги) за *i*-м муниципальным образованием; K1_{*ij*}, ..., Kn_{*ij*} — коэффициенты, влияющие на стоимость и структуру потребителей *j*-х муниципальных услуг *i*-го муниципального образования.

Коэффициент, показывающий закрепление *j*-го полномочия за *i*-м муниципальным образованием (K_{*ij*}^{pp}), определяется следующим образом. Для городских и сельских поселений, городских округов без внутригородского деления, внутригородских районов значение коэффициента равно единице, если данное полномочие полностью закреплено за *i*-м муниципальным образованием, и нулю, если *j*-е полномочие не закреплено за *i*-м муниципальным образованием указанного вида. Для муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением данный коэффициент рассчитывается по формуле:

$$\text{K}_{ij}^{\text{pp}} = 1 - \frac{\sum_k \text{K}_{kj}^{\text{pp(вх)}} \times \text{Нас}_k}{\sum_k \text{Нас}_k},$$

где K_{*kj*}^{pp(вх)} — коэффициенты разграничения полномочий для *j*-го полномочия *k*-го городского поселения (сельского поселения, внутригородского района), входящего в состав данного муниципального района (городского округа с внутригородским делением); Нас_{*k*} — численность постоянного населения *k*-го городского поселения (сельского поселения, внутригородского района).

Возможна ситуация, когда некоторое полномочие может одновременно относиться к предметам ведения и поселения, и муниципального района (например, библиотечное обслуживание). В данном случае на уровне поселения следует применять дополнительный коэффициент разграничения полномочий, равный доле услуг, оказываемых в рамках этого полномочия за счет бюджета поселения. Доля услуг определяется экспертным путем либо на основе отчетности о выполнении муниципального задания (бюджетной сметы).

Средний норматив расходов бюджета муниципального образования в расчете на одного потребителя муниципальных услуг может определяться исходя из соответствующего фактического уровня в отчетном финансовом году с учетом изменения уровня цен.

Состав репрезентативной системы расходных полномочий муниципальных образований и коэффициентов структуры потребителей по каждому полномочию приведены в табл. 2.

Состав репрезентативной системы расходных полномочий для оценки индекса бюджетных расходов муниципальных образований

№ п/п	Наименование расходного полномочия	Потребители муниципальных услуг	Коэффициенты, влияющие на стоимость и структуру потребителей муниципальных услуг
1	Общее управление (формирование, утверждение, исполнение бюджета, контроль за исполнением бюджета) МР (ГО)	Численность постоянного населения МР (ГО)	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент масштаба МР (ГО)
2	Общее управление (формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением бюджета) поселения (ВГР)	Численность постоянного населения поселения (ВГР)	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент масштаба поселения (ВГР)
3	Организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения МО в пределах полномочий, установленных законодательством РФ	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения, коэффициент доли сельского населения
4	Обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент урбанизации
5	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения
6	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент численности детей в возрасте от 7 до 17 лет, коэффициент расселения
7	Организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент численности детей в возрасте от 0 до 6 лет, коэффициент расселения
8	Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения, коэффициент масштаба
9	Прочие вопросы местного значения	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения

Источник: составлено автором.

КОНЦЕПЦИЯ НЕОБХОДИМЫХ ПОПРАВОК В БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Для того чтобы у регионов появилась возможность реализовать подход с выравниванием бюджетной обеспеченности муниципальных образований из единого фонда, потребуются минимальные внесения правок в бюджетное законодательство. Предлагается дополнить БК РФ статьей, в которой будет указано на возможность выбора регионом схемы выравнивания (либо использование действующего подхода с несколькими фондами, либо применение подхода с единым фондом). Дотации из единого фонда предлагается называть «дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований». Следует указать, что в случае, если в бюджете субъекта Российской Федерации предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) не предусматриваются.

Необходимо предусмотреть в составе гл. 16 БК РФ отдельную статью, в которой будут изложены требования к формированию единого фонда финансовой поддержки муниципальных образований, порядку и методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований по аналогии с утвержденными требованиями в отношении поселений и внутригородских районов (ст. 137 БК РФ) и муниципальных районов и городских округов (ст. 138 БК РФ). Кроме того, предлагается исключить из БК РФ требование обеспечения сопоставимости налоговых доходов, перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя по муниципальным образованиям разного типа⁷. Это связано с практической невозможностью выполнения данного требования в сложившихся условиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Переход к единому фонду финансовой поддержки муниципальных образований выглядит оптимальной схемой выравнивания на субфедеральном уровне при условии внесения минимальных поправок в бюджетное законодательство. Преимущество предлагаемого механизма перед действующим подходом с двумя региональными фондами финансовой поддержки состоит в том, что он существенно упростит действующую систему межбюджетных отношений и нивелирует проблему несопоставимости доходных источников и расходных обязательств в муниципальных образованиях одного типа.

При этом отметим, что предлагаемая схема — это только один из возможных вариантов выравнивания. Включение данной опции в бюджетное законодательство не должно отменять существовавших ранее механизмов. Субъекты Федерации должны иметь широкий выбор инструментов межбюджетного регулирования для того, чтобы с их помощью самостоятельно реализовать сценарий бюджетной политики, наиболее эффективный в сложившихся условиях.

Список источников

Бейдина Т. Е., Бейдин С. В., Галынис К. И., Новикова А. В. Предложения по делегированию полномочий местного самоуправления как инновационная проблема с учетом международной и российской специфики // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. Т. 24. № 3. С. 115–125.

Дерюгин А. Н. Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 87–98.

Иванов А. В. Методика расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2010. № 2 (22). С. 20–27.

Коуров Р. Ф. Дотации субъекта РФ и экономическое содержание их функций // Тихоокеанский государственный университет (Хабаровск). Ученые заметки ТОГУ. 2015. Т. 6. № 3. С. 12–17.

Пронина Л. И. Социальная сфера регионов и муниципалитетов в современных условиях // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 4. № 4. С. 7–13.

Сабитова Н. М. О бюджетных полномочиях публично-правовых образований // Финансы. 2014. № 2. С. 49–51.

Силуанов А. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России // Экономическая политика. 2011. № 3 (11). С. 70–80.

Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А., Бадасен П. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / Под ред. И. В. Стародубровской. М.: Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, 2008. 173 с.

Сумская Т. В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Под ред. С. А. Суспицына. Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 2016. 212 с.

Шитухина Н. А., Солодкина Ю. А. Новый подход к расчету дотаций муниципальных образований // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2015. № 2 (20). С. 59–63.

⁷ П. 3 ст. 137, п. 3 ст. 138, п. 4 ст. 142.1 БК РФ.

N. E. Barbashova

Application of a Unified Methodology for Intergovernmental Equalization at Regional Level

Author's affiliation:

Natalia E. Barbashova (e-mail: Barbashova@iep.ru), ORCID 0000-0003-1614-7368, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation

Abstract

High degree of inequity in fiscal capacity of local budgets requires flexible and efficient system of intergovernmental equalization. According to actual budget legislation, equalization transfers at subnational level have a number of forms. Different types of local bodies accept transfers from different budget funds that are accumulated at regional or local levels. As a result, the scheme of equalization of a local budget is rather complicated. Another problem of the current system of intergovernmental equalization at subnational level is that municipalities of the same type (e. g. rural settlements) become incomparable by income sources and expenditure responsibilities. This is due to the changes in legislation in the field of power assignment at regional and local levels of the budget system. The article proposes a possible solution for this problem based on legislation analysis and interregional comparison. The author offers a transition to a unified scheme of equalization for all types of municipalities. Moreover, the author formulates several necessary amendments to legislation and presents a model methodology of distribution of equalizing transfers from the unified fund.

Keywords:

intergovernmental relations, local budget, equalization transfers, separation of powers

JEL: H72, H77

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-44-55>

References

- Beydina T.E., Beydin S.V., Galynis K.I., Novikova A.V. (2018). Proposals for the Delegation of Local Self-Government Powers as an Innovative Problem Based on International and Russian Specifics. *Vestnik Zabajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta – Transbaikal State University Journal*, no. 3, pp. 115–125. Available at: [10.21209/2227-9245-2018-24-3-115-125](https://doi.org/10.21209/2227-9245-2018-24-3-115-125) (In Russ.).
- Deryugin A.N. (2014). Legislative Issues of Equalization Transfers Distribution to Municipalities. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, no. 2, pp. 87–98 (In Russ.).
- Ivanov A.V. (2010). Technique of Subsidies Calculation for Alignment of Municipal Unions Budgetary Security. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii. Regional'noe prilozhenie – Modern High Technologies. Regional Application*, no. 2 (22), pp. 20–27 (In Russ.).
- Kourov R.F. (2015). Grants by a Subject of Russian Federation and the Economic Substance of their Functions. *Uchenye Zametki TOGU – Scientific Notes PNU*, no. 3, pp. 12–17 (In Russ.).
- Pronina L.I. (2017). Social Sphere of Regions and Municipalities in Modern Conditions. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya – Economy and Management: Problems, Solutions*, no. 4, pp. 7–13 (In Russ.).
- Sabitova N.M. (2014). On the Budget Powers of Public-Legal Entities. *Finansy – Finance*, no. 2, pp. 49–51.
- Siluanov A. (2011). Analysis of Opportunities to Improve the Mechanism of “Negative Transfer” in Russia. *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, no. 3 (11), pp. 70–80 (In Russ.).
- Slavgorodskaya M., Letunova T., Hrustalev A., Badasen P. (2008). Analysis of the Financial Aspects of Local Self-government Reform Implementation. Ed. by I. V. Starodubrovskaya. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy Publ., 173 p. (In Russ.).
- Sumskaya T.V. (2016). Local Self-Government: Evolution of Budget Policy. Ed. by S. A. Suspicyan. Novosibirsk: Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences Publ., 212 p. (In Russ.).
- Shitukhina N.A., Solodkina Yu.A. (2015). New Approach to Calculation of Municipal Subsidies. *Problemy social'no-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri – Issues of Social-Economic Development of Siberia*, no. 2 (20), pp. 59–63 (In Russ.).