Павлов Александр Юрьевич
канд. экон. наук, доцент кафедры прикладной экономики
pavlov_85@bk.ru

Кудрявцев Александр Алексеевич
канд. экон. наук, доцент кафедры прикладной экономики
kudryavcev_a@inbox.ru

Пензенская государственная технологическая академия

Методика распределения бюджетного финансирования между муниципалитетами[1]

Аннотация

Статья посвящена вопросам повышения эффективности управления финансами муниципальных образований и расширению источников доходов для местных бюджетов. На примере сельских администраций Неверкинского района Пензенской области авторами проводится апробация методики перераспределения бюджетных трансфертов в зависимости от оценки уровня их социально-экономического развития.

Ключевые слова: методика, бюджет, муниципальное образование, планирование, налоги, регион

Одной из приоритетных задач бюджетной политики Российской Федерации является интеграция бюджетного планирования на всех уровнях бюджетной системы. Эффективное управление бюджетными средствами, их распределение и использование – одна из наиболее острых проблем, стоящих перед органами власти. С вступлением в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» был заложен потенциал существенного расширения возможностей органов местного самоуправления по решению стоящих перед ними задач. Однако фактически роль местных органов самоуправления сводится к обеспече-

[1] Публикация осуществлена при финансовой поддержке РГНФ научно-исследовательского проекта молодых ученых «Социально-экономические механизмы обеспечения устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий», проект № 12-32-01235.

нию минимально необходимого уровня финансирования для решения текущих проблем функционирования муниципальных образований.

Методика распределения бюджетного финансирования территорий

В рамках обеспечения устойчивого развития регионов возникает проблема совершенствования финансирования функций и задач местных органов самоуправления, а также создания действенного механизма контроля за эффективностью использования бюджетных средств, как на уровне субъекта, так и на уровне муниципального образования. При этом большинство субъектов Российской Федерации, среди которых и Пензенская область, относится к дотационным регионам с невысоким собственным экономическим потенциалом. Межбюджетные отношения в Пензенской области складываются на основе форм финансовой поддержки, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

При этом существующая методика бюджетного распределения не позволяет дифференцировать финансовые поступления на основе интегрального анализа и сохраняет остаточный принцип финансирования, что увеличивает разрыв между муниципальными образованиями.

Нами предлагается использование комплексного подхода при оценке уровня социально-экономического развития субъектов низового уровня административно-территориального деления – сельских администраций на основе корректировки федеральной методики комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (1). Суть подхода заключается в определении отклонений 17 рангов социально-экономических показателей развития городов и районов от среднерегиональных (среднегрупповых) значений, сравнении их балльной оценки с отнесением территории к одному из трех уровней развития (высокий, средний, низкий), а также в замене рангового метода оценки на интервально-групповой в целях исключения субъективного подхода. В качестве базы для бюджетного распределения финансов выступает значение полученного интегрального показателя, который может выступать не только как измеритель эффективности бюджетных затрат за отчетный период, но и как база для распределения суммарных трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней в бюджеты сельских администраций.

Оценка уровня социально-экономического развития территорий

На первом этапе реализации подхода рассчитываются относительные отклонения от среднерайонных значений по показателям, распределенным в шесть блоков:

1) объем производства продукции сельского хозяйства;
2) бюджетная доходность района, руб.;
3) кадастровая стоимость земли;

…фактически роль местных органов самоуправления сводится к обеспечению минимально необходимого уровня финансирования … муниципальных образований

…чем ниже уровень интегрального показателя муниципального образования, тем больше требуется трансфертов на его аграрно-экономическое развитие

4) сводный индекс уровня развития социальной инфраструктуры;
5) сводный показатель уровня развития инженерной инфраструктуры;
6) сводный индекс уровня развития торговли и объектов общественного питания.

На втором этапе рассчитывается интегральная оценка уровня аграрно-экономического развития по каждой сельской администрации, участвующей в проведении оценки, путем сложения полученных показателей исследуемых блоков, скорректированных на весовой коэффициент.

Далее интегральный показатель выступает в качестве базы для распределения бюджетных средств на основании принципа «чем ниже уровень интегрального показателя муниципального образования, тем больше требуется трансфертов на его аграрно-экономическое развитие в целях приближения к успешным сельским администрациям района».

Апробация подхода осуществлялась с использованием усредненных статистических показателей сельских администраций Неверкинского района за период 2006–2011 гг. В *табл.* (*см. ниже*) приведены результаты ранжирования сельских администраций Неверкинского района Пензенской области в зависимости от значения интегрального показателя и доля бюджетных трансфертов, которая должна приходиться на группу.

Таким образом, большинство сельских администраций имеют средний уровень развития, причем для их дальнейшего перехода в категорию развитых на группу должно приходиться порядка 50% от общей суммы

Таблица

Дифференциация сельских администраций по уровню развития и доле трансфертов

Низкий (значение менее 0,777)	**Средний** (значение от 0,777 до 1,042)	**Высокий** (свыше 1,042)
1. Бикмосеевская	1. Алеевская 6. Исикеевская	1. Бигеевская
2. Деминская	2. Березовская 7. Илим-Горская	2. Каменноовражская
3. Староандреевская	3. Октябрьская 8. Карноварская	3. Неверкинская
	4. Бикмурзинская 9. Планская	
	5. Сулеймановская	
Доля трансфертного финансирования по группе сельских администраций, %		
35,9	49,9	14,2

бюджетных трансфертов, выделяемых Неверкинскому району.

В связи с этим, актуальным вопросом является расширение перечня налогов, передаваемых региону. Региональные и местные органы имеют лишь 13–14% доходных источников, неспособных оказывать реальное влияние на развитие экономики. В частности, возможен частичный перенос уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) с места работы на место жительства налогоплательщика в соотношении 50/50, поскольку по сведениям Пензастат в среднем в Пензенской области порядка 20% трудоспособного сельского населения выезжают на заработки в крупные города.

Новый способ распределения НДФЛ между муниципальными образованиями

Поскольку НДФЛ является федеральным, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты поселений зачисляется 10% собранных доходов от указанного налога. В случае, если сельский житель трудоустраивается в городе, кодекс предусматривает зачисление налога в бюджет городского округа по нормативу 30%, а сельское поселение, в котором проживает его семья, пользующаяся социальной и инженерной инфраструктурой, находящейся на балансе местной администрации, доходы не получает (2). Соответственно, главы сельских администраций не заинтересованы в том, чтобы привлекать жителей на территорию своего муниципального образования, так как доходы, как правило, идут в другой муниципалитет или остаются в бюджете городского округа, а расходы в расчете на жителя возникают в данном муниципальном образовании. Равное соотношение распределения налога позволит сбалансировать расходную часть бюджетов различных уровней.

В целях предотвращения оттока сельского населения в города, прежде всего, необходимо улучшение социальных условий жизни на селе, что требует дополнительных затрат со стороны сельской администрации в условиях отсутствия источников финансирования. При этом законами субъектов федерации об их бюджете в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 Бюджетного кодекса, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от НДФЛ, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации (2). В связи с этим целесообразно увеличение норматива отчисления НДФЛ для сельских поселений на основании процента оттока населения на заработки. При оттоке 5% трудоспособного населения требуется увеличение норматива на 2%. Расчет обоснован допущением, что в случае оттока 50% трудоспособного населения размер зачисления налога в бюджет поселения будет равен нормативу для городского округа – 30%.

…целесообразно увеличение норматива отчисления НДФЛ для сельских поселений на основании процента оттока населения на заработки

Рассмотрим эффективность предлагаемых мероприятий на примере Неверкинской сельской администрации. Размер доходов бюджета администрации от зачисления налога на доходы физических лиц в 2010 году равен 1,1 млн руб., при этом можно сказать, что в связи с выездом населения на заработки администрация «потеряла» порядка 174 тыс. руб. в виде неуплаченного НДФЛ. Расчет бюджетных поступлений при использовании распределения налога 50/50 и дополнительного норматива отчислений на основе оттока, который составил 13,3%, показывает наличие прироста бюджетных доходов поселения на 70%.

Анализ цен по конкурсам государственных закупок на оказание услуг для муниципальных образований показывает, что за счет перераспределения отчислений по НДФЛ и увеличения норматива на 5%, ежегодно на территории администрации может прокладываться порядка 3 км дорог с твердым покрытием.

Вывод

Использование изложенных рекомендаций позволит решить ряд недостатков межбюджетных отношений связанных с несбалансированностью между расходными обязательствами и источниками доходов территориальных бюджетов.

Литература

1. Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» // Электронная справочная правовая система Консультант-Плюс.

2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

рп

Alexander Y. Pavlov
Cand. of Econ. Sci., Associate Professor of Applied Economics Chair,
Penza State Technological Academy
Alexander A. Kudravtsev
Cand. of Econ. Sci., Associate Professor of Applied Economics Chair,
Penza State Technological Academy

Method of Budget Financing Distribution among Municipalities

Abstract

The article is dedicated to improvement of finance management effectiveness within municipal formations and to extension of income sources for local budgets. On the example of rural administration of Neverkinsiy district, Penza region, the authors carry out approbation of method of budget transfers redistribution in accordance with estimation of their social and economic development level.

Keywords: method, budget, municipal formation, planning, taxes, region