
МЕТОДИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАЙОННЫХ ФОНДОВ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ПОСЕЛЕНИЙ ЯКУТИИ

Т.Н. Гаврильева, П.В. Гуляев

Существующая в ряде регионов пространственная дифференциация социально-экономического развития поселений создает предпосылки для различия в уровнях их финансового обеспечения. Особенно явно территориальная разнородность экономического развития поселений проявляется в периферийных регионах с обширной территорией, неравномерным расселением жителей и низким уровнем развития транспортной и социально-экономической инфраструктуры.

Бюджетно-налоговая система региона традиционно используется в качестве инструмента перераспределения ресурсов. Складывающиеся при этом межбюджетные отношения сложные и неоднородные. Проблемы, возникающие при организации межбюджетных отношений между федеральным и субфедеральными бюджетами, исследованы и на протяжении ряда последних лет эффективно решаются.

В процессе реорганизации местного самоуправления в субъектах Федерации была воспроизведена прежняя система иерархической соподчиненности местных бюджетов. Разграничение расходов полномочий между уровнями региональных бюджетных систем осуществлялось стихийно¹. В результате структура региональных бюджетно-налоговых систем оказалась неадекватной новым отношениям и условиям рыночного федерализма. Данное противоречие обуславливает необходимость дополнительного исследования проблем организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Современная региональная бюджетно-налоговая система представляет собой сложную открытую совокупность активно взаимодействующих элементов. Объективно она характеризуется множеством сложных отношений, определяемых принципами бюджетного федерализма, и в том числе нарастанием финансовых и информационных потоков, возникающих на всех уровнях иерархии системы. Для повышения эффективности управления региональной бюджетно-налоговой системой необходима жесткая

¹ См.: Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002.

формализация существующих отношений на каждом уровне, в том числе на поселенческом уровне местного самоуправления.

Действующее законодательство в области местного самоуправления наделяет муниципальные образования существенными расходными полномочиями и предусматривает адекватную этим полномочиям ответственность. При организации двухуровневой системы местного самоуправления с объединением групп поселений в муниципальные районы усложняются процедуры взаимодействия органов власти в сфере установления общих принципов организации межбюджетных отношений, и в частности в сфере предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям в поселениях.

В настоящее время исследователи выделяют две схемы организации процедур бюджетного выравнивания. Первая предусматривает создание регионального фонда финансовой поддержки поселений в составе бюджета субъекта Федерации. В соответствии со второй схемой финансовая поддержка поселений возлагается на бюджет муниципального района, в котором создается фонд, сформированный из субвенций, передаваемых из бюджета субъекта Федерации².

Становление в Якутии двухступенчатой системы местного самоуправления: муниципальные районы (городские округа) – поселения – потребовало новых механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности. Для этих целей в Институте региональной экономики Академии наук Республики Саха (Якутия) в 2005 г. с участием авторов данной статьи была разработана Методика распределения районных фондов финансовой поддержки поселений.

В Якутии формируется республиканский фонд компенсаций для исполнения государственных полномочий муниципальными образованиями, функционирующими на уровне поселения (вторая ступень муниципального образования). Кроме того, в государственном бюджете данного субъекта Федерации предусматриваются средства для распределения между муниципальными районами (первая ступень муниципального образования). Указанные средства зачисляются в районный фонд финансовой поддержки поселений. Затем их передают в бюджеты поселений с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

² См.: **Климанов В., Лавров А.** Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики. – 2004. – № 11.

Размер районного фонда финансовой поддержки поселений рассчитывается по формуле

$$РФФПП = S_i + CD_i.$$

Здесь S_i – субвенция, предоставляемая органу местного самоуправления муниципального района из республиканского фонда компенсаций для исполнения государственных полномочий по выравниванию бюджетов поселений;

CD_i – собственные доходы муниципального района, направляемые для выравнивания бюджетов поселений,

$$CD_i = \begin{cases} 1) = (\sum PO_j - \sum ДП_j - S_j), & \text{если } (\sum PO_j - \sum ДП_j) > S_i \\ 2) = 0, & \text{если } (\sum PO_j - \sum Д) \leq S_i \end{cases},$$

где $\sum PO_j$ – сумма расчетных расходных обязательств бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, за минусом исключаемых и с учетом передаваемых расходных обязательств;

$\sum ДП_j$ – сумма доходных потенциалов бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района.

Расходные полномочия муниципальных образований определяются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Нами разработаны финансовые нормативы на оказание бюджетных услуг органами местного самоуправления (поселения), направленные на формирование структуры репрезентативной системы расходных обязательств бюджетов поселений (табл. 1).

Таблица 1

Финансовые нормативы на оказание бюджетных услуг органами местного самоуправления на уровне поселений для Республики Саха (Якутия)

Расходные обязательства	Категория потребителей	Доля в структуре расходов
Управление	Служащие	44,07
Благоустройство поселений	Население	2,78
Содержание автодорог	То же	4,72
Аварийно-восстановительные работы и пожарная безопасность	”	2,60
Содержание библиотек	”	7,36
Учреждения культуры	”	25,36
Физическая культура и спорт	”	2,25
Прочие расходы	”	10,85

Для выравнивания бюджетной обеспеченности расходы местных бюджетов поселений оцениваются исходя из численности потребителей бюджетных услуг с учетом местных особенностей, влияющих на стоимость услуг. Численность потребителей большинства бюджетных услуг на уровне поселений совпадает с численностью их населения. Отдельно выделены муниципальные служащие как потребители бюджетных услуг.

Относительный уровень расходных потребностей муниципальных образований оценивается с помощью индекса бюджетных расходов (ИБР), в котором учитываются основные особенности муниципального образования. К факторам, отражающим специфику муниципального образования, относятся климатические условия, транспортная доступность, плотность населения, себестоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг учреждениям бюджетной сферы и проч. Индекс бюджетных расходов поселений рассчитывается по формуле

$$ИБР_j = \sum \alpha \cdot ИБР_{js},$$

где $ИБР_j$ – индекс бюджетных расходов поселений;

α – доля s -го вида расходных обязательств, входящего в состав репрезентативной системы расходов бюджетов поселений, рассчитанная по нормативам, приведенным в табл. 1;

$ИБР_{js}$ – индекс бюджетных расходов j -го поселения по s -му виду расходов репрезентативной системы расходных обязательств.

Индекс бюджетных расходов поселения по отдельному виду расходных обязательств рассчитывается по следующей формуле:

$$ИБР_{js} = \frac{(П_{js} \cdot k_{js} \dots k_{js}) / H_j}{\sum (П_{js} \cdot k_{js} \dots k_{js}) / \sum H_j},$$

где $П_{js}$ – численность условных потребителей бюджетных услуг j -го поселения по s -му виду расходных обязательств, входящему в состав репрезентативной системы расходных обязательств;

$k_{js} \dots k_{js}$ – коэффициенты удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг, отражающие факторы, влияющие на стоимость предоставляемых бюджетных услуг по s -му виду расходов репрезентативной системы расходных обязательств в расчете на одного жителя j -го поселения;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района.

Для оценки различий в расходных потребностях численность потребителей бюджетных услуг поселений по видам расходных обязательств кор-

ректируется на коэффициенты, отражающие социально-экономические, географические и иные объективные факторы, влияющие на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

В предлагаемой методике выделены основные факторы, удорожающие стоимость предоставления бюджетных услуг. (Коэффициент парной корреляции рядов ИБР и фактических расходов на душу по поселениям Якутии в 2005 г. составил 0,74121 в соответствии с новой структурой расходных обязательств, установленной Федеральным законом № 122.)

1. Концентрация населения в районном центре. Коэффициент рассчитывается по следующей формуле:

$$k_j^{p.u} = 1 + \frac{H_{p.u}}{\sum_i H_j},$$

где $H_{p.u}$ – численность постоянного населения районного центра данного муниципального района;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района.

2. Дисперсность населения. Коэффициент рассчитывается по формуле

$$k_j^{дисп} = 1 + \frac{H_{МНП}}{\sum H_j},$$

где $H_{МНП}$ – численность населения малочисленных населенных пунктов (до 500 чел.) в данном муниципальном районе;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района.

3. Стоимость тепловой энергии бюджетным учреждениям. Коэффициент рассчитывается по формуле

$$k_j^{ТЭНб} = \frac{s_j}{s_{cp}},$$

где $k_j^{ТЭНб}$ – коэффициент стоимости тепловой энергии бюджетным учреждениям j -го поселения, входящего в данный муниципальный район;

s_j стоимость тепловой энергии бюджетным учреждениям j -го поселения, руб./Гкал;

s_{cp} – средняя стоимость тепловой энергии бюджетным учреждениям муниципального района, руб./Гкал.

Индекс бюджетных расходов для ряда поселений Якутии и алгоритм его расчета показаны в табл. 2.

Таблица 2

**Расчет индексов бюджетных расходов по ряду муниципальных районов
Республики Саха (Якутия)**

Наименование муниципального образования и муниципального района (МР)	Население, чел.	Коэффициент дисперсности	Коэффициент стоимости тепловой энергии бюджетным учреждениям МР	Коэффициент концентрации населения района в райцентре	Индекс бюджетных расходов
пос. Белая Гора	2 463	1,0	0,989	1,519	0,8452
Абыйский наслег	585	1,0	1,013	1,0	1,1373
Майорский наслег	447	1,094	1,013	1,0	1,0933
Мугурдахский наслег	579	1,0	1,013	1,0	1,1437
Уолбутский наслег	265	1,056	1,013	1,0	1,4505
Урасалахский наслег	411	1,087	1,013	1,0	1,1378
Итого по МР Абыйский улус	4 750	1,0	1,000	1,0	1,0000
г. Алдан	24 921	1,0	0,987	1,512	0,8702
пос. Анамы	660	1,0	1,476	1,0	3,1270
Беллетский наслег	1 613	1,0	0,993	1,0	1,8558
пос. Ленинский	3 516	1,0	0,993	1,0	1,3626
пос. Н. Куранах	7 761	1,0	0,993	1,0	0,9017
г. Томмот	9 867	1,0	0,993	1,0	0,9021
пос. Чагда	365	1,007	0,993	1,0	3,4743
Итого по МР Алданский район (улус)	48 703	1,0	1,0	1,0	1,0
пос. Чокурдах	2 491	1,0	1,0	1,753	0,8289
Береляхский наслег	189	1,057	1,0	1,0	1,5995
Быягнырский наслег	152	1,046	1,0	1,0	1,8612
Русско-Устьинский наслег	158	1,048	1,0	1,0	1,8103
Юкагирский наслег	319	1,096	1,0	1,0	1,1691
Итого по МР Аллайховский улус	3 309	1,0	1,0	1,0	1,0

Бюджетная обеспеченность поселения рассчитывается по следующей формуле:

$$BO_j = \frac{ДП_j}{П_j}.$$

Здесь BO_j – бюджетная обеспеченность j -го поселения;

$ДП_j$ – доходный потенциал j -го поселения;

$П_j$ – численность условных потребителей j -го поселения,

$$П_j = H_j \cdot ИБР_j,$$

где H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района;

$ИБР_j$ – индекс бюджетных расходов поселений.

Доходный потенциал поселения рассчитывается по формуле

$$ДП_j = НП_j - СП_j,$$

где $НП_j$ – налоговый потенциал j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района;

$СП_j$ – размер субвенции, перечисляемой из бюджета j -го поселения в государственный бюджет Республики Саха (Якутия), утвержденный республиканским законом о государственном бюджете РС(Я) на очередной финансовый год.

Расчет налогового потенциала поселения производится исходя из налоговой базы поселения, прогноза поступлений налогов в государственный бюджет республики и норматива отчислений от данного налога в бюджеты поселений.

Налоговый потенциал поселения по отдельному налогу рассчитывается по следующей формуле:

$$НП_{ij} = ПНД_i \cdot Норм_i,$$

где $НП_{ij}$ – налоговый потенциал j -го поселения по i -му налогу;

$ПНД_{ij}$ – прогноз поступлений i -го налога с территории j -го поселения в консолидированный бюджет республики, расчет которого производится путем умножения налогооблагаемой базы на ставку по данному виду дохода;

$Норм_i$ – единый норматив отчислений в бюджеты поселений от i -го налога, установленного Законом Республики Саха (Якутия) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)».

Налоговый потенциал поселения рассчитывается по формуле

$$НП_j = \sum НП_{jr},$$

где $НП_j$ – налоговый потенциал j -го поселения;

$НП_{jr}$ – налоговый потенциал j -го поселения по r -му налогу (суммирование производится по всем основным налогам).

В случае если уровень бюджетной обеспеченности поселения в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя превышал средний по поселениям уровень, то поселение перечисляет субвенцию из бюджета поселения в государственный бюджет Республики Саха (Якутия).

Размер субвенции, перечисляемой из бюджета поселения в государственный бюджет республики, рассчитывается по следующей формуле:

$$ОТ_j = 0,5 \cdot (ПРНД_j - ПУ) \cdot H_j,$$

где $ОТ_j$ – размер субвенции, перечисляемой из бюджета j -го поселения в государственный бюджет республики;

$ПРНД_j$ – подушевые расчетные налоговые доходы j -го поселения в последнем отчетном году;

$ПУ$ – пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов поселений;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения на начало $(n - 1)$ года.

Величина подушевых расчетных налоговых доходов рассчитывается по формуле

$$ПРНД_j = \frac{\PhiНД_j}{H_j},$$

где $\PhiНД_j$ – фактические налоговые доходы (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений), поступившие в бюджет j -го поселения в последнем отчетном году.

Пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов поселений рассчитывается по формуле

$$ПУ = k \cdot \frac{\PhiНД}{H},$$

где k – критериальный коэффициент, размер которого устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации;

$\PhiНД$ – фактические налоговые доходы (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений), поступившие в бюджеты всех поселений в последнем отчетном году;

H – численность постоянного населения республики на начало $(n - 1)$ года.

Размер дотации поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений рассчитывается по формуле

$$P_j = P1_j + P2_j + P3_j,$$

где P_j – общий размер дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

$P1_j$ – размер первой части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

$P2_j$ – размер второй части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

$P3_j$ – размер третьей части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений для компенсации потерь в связи с переходом на методику.

Финансовая помощь на пропорциональное сокращение разрыва номинальной бюджетной обеспеченности до заданного уровня рассчитывается по следующей формуле:

$$P1_j = D \cdot (BO_j^{II} - BO_{Hj}) \cdot УП_j.$$

Здесь $УП_j$ – условные потребители j -го поселения муниципального образования;

BO_j^{II} – уровень, до которого пропорционально сокращается разрыв. Равен среднему по муниципальному образованию значению бюджетной обеспеченности поселений собственными доходами;

D – доля сокращения разрыва до уровня BO^{II} . Рассчитывается для j -х поселений, у которых номинальная бюджетная обеспеченность меньше BO^{II} , по формуле

$$D = \frac{P1_j}{\sum (BO_j^{II} - BO_{Hj}) \cdot УП_j},$$

где $P1_j$ – размер первой части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

BO_{Hj} – номинальная бюджетная обеспеченность,

$$BO_{Hj} = \frac{ДП_j}{УП_j},$$

где $ДП_j$ – доходный потенциал j -го поселения.

Если расчетная доля сокращения разрыва до уровня BO^I больше 1, тогда она принимается равной 1, а остаток этой части фонда финансовой поддержки поселений прибавляется к части указанного фонда, предназначенной для выравнивания положения наименее обеспеченных муниципальных образований (подтягивание до максимально возможного уровня).

Финансовая помощь, направляемая на выравнивание положения наименее обеспеченных муниципальных образований (подтягивания до максимально возможного уровня), рассчитывается по следующей формуле:

$$P2_j = (BO_j^{P2} - BO_j^{P1}) \cdot УП_j ,$$

где $P2_j$ – размер второй части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

BO_j^{P2} – уровень бюджетной обеспеченности, до которого будут доведены уровни бюджетной обеспеченности поселений после получения второй части финансовой помощи. Рассчитывается для поселений с BO_j^{P1} меньше BO_j^{P2} ,

$$BO_j^{P2} = \frac{(P2_j + \sum BO_j^{P1} \cdot УП_j)}{\sum УП_j} ;$$

BO_j^{P1} – бюджетная обеспеченность муниципального поселения после финансовой помощи на пропорциональное выравнивание бюджетной обеспеченности,

$$BO_j^{P1} = BO_j + \frac{P1_j}{УП_j} .$$

Третья часть дотации распределяется с целью частичной компенсации снижения объема средств районного фонда финансовой поддержки поселений на n -й год по следующей формуле:

$$P3_j = \frac{\sum P3_j}{\sum C_j} \cdot C_j .$$

Здесь

$$C_j = PД_j - (P1_j + P2_j) ,$$

где $PД_j$ – разница между расчетными расходными обязательствами j -го поселения с учетом исключаемых и дополнительно передаваемых расходных полномочий в условиях $(n - 1)$ года, умноженными на индексы-дефляторы

по m -му виду расходов, и прогнозом налоговых доходов в j -ом поселении. При этом в распределении участвуют только те поселения, в которых $РД_j > 0$ и $C_j > 0$.

Применение методики позволяет снизить общий уровень дефицита бюджетов муниципальных образований в среднем на 95–97% по отношению к объему дефицита, рассчитанного «прямым счетом». Это объясняется тем, что при распределении финансовой помощи часть поселений получают расчетный трансферт, превышающий прогнозируемый прямым счетом объем дефицита бюджета поселения. К таким поселениям в основном относятся мелкие населенные пункты, где проживает не более 500 чел. Образовавшийся профицит не позволяет компенсировать совокупный остаток дефицита после распределения первой части фонда финансовой поддержки. Необходимо отметить, что при расчете дефицита прямым счетом в структуре расходов поселений ряда муниципальных районов были учтены такие, прямо не относящиеся к сфере их расходных полномочий статьи, как «прочие расходы по ЖКХ», «централизованные бухгалтерии», «молодежная политика».

Наибольшая дифференциация объемов дефицита и профицита среди поселений в результате применения методики наблюдается в Алданском, Нижнеколымском, Верхоянском, Нерюнгринском улусах.

Анализ отклонений позволил выделить следующие факторы, оказывающие существенное влияние на эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности через распределение фонда финансовой поддержки поселений:

- дифференциация объемов расходов среди поселений (определяется количественными и качественными характеристиками существующей в поселении социально-экономической инфраструктуры);
- неравномерность и дисперсность расселения в улусах (удельный вес населения, проживающего в мелких населенных пунктах);
- несоответствие прогнозируемых расходов расходным полномочиям поселений и нормативам финансовых средств, выделяемых на осуществление данных полномочий.

Методика распределения фонда финансовой поддержки поселений дает возможность обеспечивать равномерное распределение прогнозируемых расходов однородных поселений по показателю дисперсности расселения.