

Согласно статистическим данным, например, в 2006 г. [2] в Ульяновской области из общего объема произведенной продукции на потребление населением направлено 18 % товаров собственного производства, что составляет 28 % от общего объема потребления. Кроме того, население направило свои финансовые ресурсы на потребление услуг и прочие расходы семей (7,5 и 25,5 % соответственно), остальные 39 % – это товары и услуги, завезенные в регион из других регионов России и по импорту. Примерно 25 % доходов населения не были израсходованы в рассматриваемом году, которые, как бы служат резервом на отложенные долговременные расходы семей. Это – расходы на образование детей, покупку и улучшение жилья, обеспечение здравоохранения и т. п.

При разработке экономической модели мы исходили из того, что в перспективе производство товаров должно стабилизироваться, а в дальнейшем увеличиваться за счет роста (более быстрого развития) обрабатывающих производств и в основном за счет роста объемов высокотехнологичной продукции как в отраслях машиностроения, самолето-строения, станкостроения, приборостроения, то есть тех отраслей, которые обеспечивают создание других смежных производств, повышение занятости высококвалифицированной части населения. Производство высокотехнологичной и более трудоемкой продукции дает возможность обеспечить занятость все большей часть населения региона и заработать финансовые ресурсы на расширенное воспроизводство и благополучие семей и обеспечивать регион не только заработной платой, но и товарами собственного производства. Безусловно, сокращение объемов товарной продукции связано не только с проблемами в этих отраслях, сложившихся в регионе. Из года в год растет ввоз продукции питания не только по импорту, но и из других регионов страны. Собственное производство области мяса, молочных, рыбных и хлебных продуктов не обеспечивает потребности населения. Россия находится в «зоне риска» по продовольственным товарам, так как к концу 2007 года по России импорт сельхозпродукции превысил экспорт в 3,9 раза, составив 17 млрд. долл. против 4,4 млрд. в 2006 году. Россия к 2007 году ввозит половину потребности в молоке, половину потребности свинины, почти треть говядины (по некоторым источникам – три четверти) и мировой рынок будет оказывать все большее ценовое давление на российский внутренний рынок. Благосостояние населения региона, безусловно, зависит от возможности удовлетворения своих потребностей: достаточны ли доходы семей для покрытия всех расходов, связанных с его потребностями и запросами. В этом плане, необходимо, на наш взгляд, составление в области ежегодного баланса денежный массы, находящейся в бюджетах семей, и массы товаров и услуг, необходимых

населению для удовлетворения и краткосрочных и долгосрочных потребностей.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Тодаро М. Экономическое развитие. Учебник. М.: ЮНИТИ. 1997. - С.78
2. Статистический сборник по Ульяновской области. Ввоз-вывоз потребительских товаров за 2006 г. – Ульяновск, 2007.

### ВОПРОСЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ.

Молчанова М.Ю.

*Пермский государственный университет  
Пермь, Россия*

Современный этап реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации обусловил ряд глобальных новаций в бюджетной и налоговой сферах, включающих наряду с реформой местного самоуправления, ориентацию на конечный результат в госсекторе, введение новой бюджетной классификации и бюджетного учета, ликвидацию «не финансируемых мандатов» на всех уровнях бюджетной системы, расширение горизонта бюджетного планирования, а также кардинальный пересмотр расходных полномочий органов власти и доходных источников по уровням бюджетной системы. Это порождает необходимость реализации возникающих в управлении бюджетным процессом проблем, связанных, прежде всего с ростом дифференциации бюджетной обеспеченности на уровне субфедерации, возрастанием актуальности бюджетного регулирования в муниципальных образованиях, недостаточной эффективностью бюджетного и налогового мониторинга, необходимости больших объемов финансирования проводимых реформ, и часто формальным характером их исполнения. Решению данных вопросов будет способствовать трансформация в подходах к пониманию бюджетного процесса в контексте с имманентными ему целями, переход к новой концепции управления бюджетным процессом, ориентированной на результат (БОР), разработка адекватной теории и практики бюджетного регулирования.

БОР, бесспорно, обладает существенными преимуществами. Однако в процессе ее реализации выявлен ряд проявившихся проблем. Прежде всего, это несогласованность в методиках определения расходов бюджетов, которые устанавливаются самостоятельно как территориями, так и ведомствами и распорядителями бюджетных средств. На уровне субфедерации это порождает поощрение выполнения задач, не всегда отвечающих государственным стратегическим целям или способствующих их реализации. Кроме того, требуется привлечение высоко квалифицированных экспертов для разработки системы сбалансиро-

рованных показателей, что способствует росту финансовых затрат. И, наконец, в регионах требует разрешения возникший в ходе реформирования бюджетного процесса спектр проблем, связанный с теорией и практикой бюджетного регулирования в регионе. Решение этих проблем требует выявления специфики управления бюджетным процессом на территории.

В Пермском крае сегодня создано и функционирует 363 муниципальных образований, сформирована двух уровневая бюджетная система на муниципальном уровне, которая включает: 6 городских округов, 42 муниципальных районов, 35 городских поселений, 280 сельских поселений. Большая часть бюджетных средств муниципальных образований расходуется на социальные нужды, однако их нельзя признать достаточными для формирования человеческого капитала. Сегодня процесс воспроизводства человеческого капитала на муниципальном уровне в Пермском крае, как и на всей территории РФ, сводится к распределению средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов для финансирования делегированных муниципальным образованиям полномочий, не предусматривая самостоятельности и инициативы в решении этих вопросов органами местного самоуправления.

Перед местными органами власти в Пермском крае стоят задачи, характерные для подавляющего большинства муниципальных образований на территории Российской Федерации. Это хронический дефицит финансовых, трудовых и материальных ресурсов, утрата налоговых доходов и возможностей сотрудничества с предприятиями, входящими в состав вертикально интегрированных структур, конфликт интересов органов власти муниципальных образований с органами власти вышестоящего уровня. Имеющийся опыт реализации реформы показывает, что управленические решения территорий, призванные усовершенствовать бюджетный процесс, в основном направлены на перераспределение имеющихся денежных средств. Это, во-первых, создание различных фондов финансовой поддержки, софинансирования и муниципального развития, а также методик формирования и распределения этих фондов. Во-вторых, разработка методики расчета финансовых нормативов расходов. В-третьих, изменение нормативов отчислений доходов, налогов и сборов в местные бюджеты. Наконец, определение объемов передаваемых субсидий, а также условий их предоставления.

В Пермском крае оказание финансовой помощи из краевого бюджета бюджетам муниципалитетов также производится в виде межбюджетных трансфертов в соответствии с формами финансовой поддержки, предусмотренными в Бюджетном кодексе Российской Федерации, и в законах Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае», «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае».

В составе бюджета Пермского края созданы: региональный фонд финансовой поддержки поселений (в размере «отрицательных трансфертов» из бюджетов поселений) и региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (в размере 18% от расчетного объема доходов краевого бюджета), средства которых распределяются между муниципалитетами на формализованной основе. Резерв выравнивания экономического положения территорий, как источник для дополнительного увеличения финансовой помощи при формировании бюджета Пермского края, начиная с 2008г. года не применяется. Это связано с завершением в 2008 году переходного периода введения новой методики межбюджетных трансфертов в соответствии с БК РФ. Объем межбюджетных трансфертов (без субвенций) в краевом бюджете составляет 22,7% в 2007г., 22,5% в 2008г., а на 2009-2010гг. запланировано 20,7% и 20,1%. Уменьшение объемов межбюджетных трансфертов обусловлено снижением регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов):

- на 2008 год он сформирован в сумме 8 758,1 млн. рублей (рост к первоначальному бюджету 2007 года 109,2%);
- на 2009 год в сумме 8 993,3 млн. рублей (рост к 2008 году - 102,7%);
- на 2010 год в сумме 9 874,9 млн. рублей (рост к 2009 году - 109,8%).

Значительное снижение размера ФФПП не связано с улучшением финансового положения муниципалитетов Пермского края, и определяется изменениями условий формирования данного фонда, увеличением уровня расчетных налоговых доходов в расчете на 1 жителя с 1,3 в 2008г. до 2 на 2009-2010гг.

Дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в текущем финансовом году будут передаваться муниципальным районам и городским округам как в виде средств на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, так и в виде трансфертозамещающих дополнительных нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц. Эта новация должна стать дополнительным стимулом органам местного самоуправления для развития собственного налогового потенциала. В 2008 году за бюджетами муниципальных районов, городских округов в Пермском крае закреплен единый норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц в размере 5 % от суммы налога, поступающего в консолидированный бюджет края. Расчеты показывают, что доходы муниципалитетов края при применении данной новации вырастут более чем на 0,7 млрд. руб. (в краевом бюджете запланировано 674 млн.руб.). Кроме того, муниципалитеты получили возможность самостоятельно и в оперативном режиме расходовать дополнительные

доходы от налога на доходы физических лиц, поступающие в течение года. Это сделало возможным запланировать территориям региона дополнительно порядка 200 млн. руб., что является существенной цифрой для бюджетов муниципальных образований.

Дополнительные доходы краевого бюджета распределяются в процентном соотношении в соответствии с утвержденной схемой «18-42-40». Где 18 % (190,7 млн. руб. в 2008г.) направляются на пополнение регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, 42 % (445,1 млн. руб.) - в региональный фонд софинансирования расходов территорий на реализацию региональных приоритетных проектов, а 40 % - в краевые целевые программы, в основном, инвестиционного направления. Эти деньги муниципалитеты получают только в качестве субсидий.

Из общей суммы дотации в бюджете Пермского края в 2008 году 13,1% (145,4 млн. руб.) будут переданы муниципальным районам (городским округам) в виде дифференцированных нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц, в 2009 год – 14,6% (1311,8 млн. руб.), в 2010 году – 14,9% (1 471,8 млн. руб.). Однако анализ бюджетной обеспеченности муниципальных образований в Пермском крае свидетельствует о том, что и в этих условиях все они являются в той или иной степени дотационными: уровень дотационности от 30% до 70% и выше. Практически все муниципальные районы и городские округа Пермского края получают дотацию из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. При этом более половины из них получают дотации из территориального бюджета, превышающие более чем в 2 раза собственные доходы (в 85% территориях края дотация составляет более 50% в доходах их бюджетов).

Только шесть поселений Пермского края в ходе бюджетного регулирования в 2007г. признаны финансово самостоятельными, ибо доходы этих бюджетов превышали их расходные обязательства и в ходе бюджетного процесса к ним применялся механизм отрицательных трансфертов: г.Пермь, г.Березники, г.Соликамск, г.Кудымкар, Романовское, Половодовское. В 2008г. таких поселений только три: г.Пермь, Ольховское, Романовское. При планировании среднесрочного бюджета Пермского края<sup>3</sup> ме-

ханизм отрицательного трансфера при планировании 2009 и 2010гг. применялся только к двум территориям: г.Пермь, Ольховское. Это обусловлено изменениями в Бюджетном кодексе РФ, в соответствии с которым, при определении «отрицательных трансфертов» из бюджетов муниципальных образований увеличился уровень расчетных налоговых доходов в расчете на 1 жителя. Все это свидетельствует о высокой зависимости состояния местных бюджетов Пермского края от финансовой помощи несмотря на вводимые новации в практику бюджетного регулирования.

Нам представляется, что необходима модернизация управления бюджетным процессом в направлении новых, соответствующих рынку механизмов, формирующих и стимулирующих налоговый потенциал, определяющих систему сетевых взаимодействий экономических субъектов и органов управления территорией.

На наш взгляд, стимулировать повышение самостоятельности бюджетов муниципальных образований будет максимальное замещение бюджетных пособий из создаваемых фондов выравнивания дифференцированными нормативами отчислений от самых стабильных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными режимами, подлежащих зачислению в региональный бюджет. Нам представляется, что органы власти муниципальных образований могут влиять на размер и собираемость налогов. При этом целесообразно устанавливать дополнительно дифференцированные нормативы на срок действия не менее трех лет, что обусловит возможность муниципальным органам власти самостоятельно утверждать бюджет до начала очередного финансового года, и содействовать увеличению собственной доходной базы, достижению сбалансированности бюджета, эффективного управления финансами.

Среди доходных источников, пополняющих казну муниципальных образований, налог на доходы физических лиц вне конкуренции. В собственных доходах местных бюджетов Пермского края он занимает в среднем 70 %. В крупных городах региона (Пермь, Березники, Соликамск) его доля несколько ниже, однако в сельских тер-

---

<sup>3</sup> Во исполнение поручения Президента Российской Федерации, данного в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2008-2010 годах, и в соответствии с положениями, закрепленными в новом Бюджетном кодексе Российской Федерации, бюджет Пермского края сформирован в рамках трехлетнего периода: на 2008-2010 годы. Из 14 субъектов РФ, входящих в состав Приволжского федерального округа, только в пяти субъектах, включая Пермский край, начиная с 2008 года,

риториях она доходит и до 90 %. При этом налог на доходы физических лиц является одним из самых стабильных (размеры зарплаты резко не меняются). Ставка налога единая – 13%, следовательно, рост объемов поступления данного налога отражает рост доходов населения, а, в конечном счете, экономический рост на данной территории. Налог на доходы физических лиц является индикатором зависимого положения районов от расположенных вблизи городов: жители этих районов там работают и заработанный ими налог идет в городской бюджет, а бюджет района, в котором они живут, ничего не получает. Например, г.Кунгур по уровню налога на доходы физических лиц на душу населения находится на 12 месте, а Кунгурский район - на 34 месте; или город г.Кудымкар - 19 место, а Кудымкарский район - последнее 48 место.

Налог на доходы физических лиц растет в Пермском крае высокими темпами: в бюджете г.Кунгур в 2007 г. по сравнению с предыдущим 2006-ым он вырос на 50 %; на втором месте после г.Кунгуря по темпам роста данного налога находится Пермский район – рост составил 48 %; на третьем месте г.Пермь – рост 41 %; далее идет

г.Лысьва, Горнозаводский и Чернушинский районы. При этом по величине налога на доходы физических лиц из расчета на одного жителя с 2006г. в регионе сложилась тенденция: на первом месте г.Пермь, на втором – г.Березники, на третьем – г.Соликамск. В соответствии с бюджетным и налоговыми законодательством, учитывая практику собираемости налога на доходы физических лиц сложившуюся в регионе, предлагаем дотации из фондов выравнивания заменить дополнительными индивидуальными нормативами отчислений в местные бюджеты в размере не менее 15% доходов от указанного налога в целом по Пермскому краю.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ предусматривается возможность замены расчетной дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов дополнительными нормативами отчислений по всем федеральным и региональным налогам и сборам. Представляется, что целесообразно передать на местный уровень бюджетной системы следующие налоги: налог на игорный бизнес, налог на недвижимость и транспортный налог.

**Таблица 1.** Предлагаемые новации в бюджетном регулировании Пермского края

Налоги	Схема 2007г.	Схема 2008г.	Схема, предлагаемая на 2009	Авторская схема
Транспортный налог	0%	0%	100%	100%
Налог на игорный бизнес	0%	0%	0%	100%
Налог на имущество организаций	0%	0%	70%	100%
Налог на доходы физических лиц	20%	20%+5%	20%+15%	20%+15%

Расчеты показывают, что налог на доходы физических лиц принесет в местные бюджеты более 2,3 млрд. руб., налог на имущество добавит еще 4,7 млрд. руб., транспортный налог - более 1 млрд. руб, налог на игорный бизнес – более 235 млн. руб., что в целом дает более 8 млрд. руб. в местные бюджеты Пермского края. Предлагаемые новации в бюджетном регулировании в Пермском крае позволят на треть сократить количество дотационных территорий в регионе.

Данные предложения призваны стимулировать не только самостоятельность муниципалитетов, но их экономический рост. Развитие бизнеса будет способствовать росту всех перечисленных налогов, соответственно районным администрациям будет выгодно создавать благоприятные условия для развития рыночных отношений, становления малого бизнеса и предпринимательства.

*Работа опубликована при поддержке  
РГНФ № 07-02-82204a/У*

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О бюджете Пермского края на 2008 и на плановый период 2009 и 2010 гг.: Закон №169-КЗ от 26.12.2007г.
2. О бюджетном процессе в Пермском крае: Закон Пермского края №8-КЗ от 10.07.2006 г.
3. О методике формирования бюджета Пермского края: Закон Пермского края №10-КЗ от 1.09.2006 г.
4. О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае: Закон Пермского края №11-КЗ от 13.09.2006 г.