

Формализованный подход в расчете дотаций в бюджеты муниципальных районов (городских округов) Республики Башкортостан

Formalized Approach to the Calculation of Subsidies to the Budgets of Municipal Districts (Urban Districts) Republic of Bashkortostan

Р. ЮСУПОВА

Юсупова Руфина Аданисовна, аспирант лаборатории современных проблем региональной экономики Центрального аппарата Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук. E-mail: migranowa.r91@yandex.ru

В статье рассматриваются законодательные вопросы в области развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. Особое внимание уделено межбюджетным отношениям субъекта РФ с муниципальными районами (городскими округами) (далее – МР (ГО)) в области начисления дотаций последним. В статье подвергается анализу методика расчета дотаций из бюджета региона в бюджеты МР (ГО), в частности, формула расчета налогового потенциала на примере Республики Башкортостан. Анализ показал, что предложения, вынесенные в исследованиях ученых, были в общей части рассмотрены и учтены при разработке новой формулы для расчета налогового потенциала МР (ГО).

Ключевые слова: бюджет муниципалитета, дотации, методика расчета дотаций, муниципальный район, городской округ, налоговый потенциал.

The article discusses the development of intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation. Particular attention is paid to the intergovernmental fiscal relations of the subject of the Russian Federation with municipal districts (urban districts) (further MA (UD) in the field of subsidies to the latter. The article analyzes the methodology for calculating subsidies from the regional budget to the budgets of the MA (UD), in particular, the formula for calculating the tax potential, using the example of the Republic of Bashkortostan. The analysis showed that the proposals made in the research of scientists were, in general, considered and taken into account when developing a new formula for calculating the tax potential of the MA (UD).

Keywords: municipality budget, subsidies, methodology for calculating subsidies, municipal district, urban district, tax potential.

Основные положения

1. Первые принципы местного самоуправления содержались в законе, выпущенном еще до распада СССР.
2. Недоработки и недочеты, которыми сопровождалась попытка сформировать новую систему межбюджетных отношений в России, привели к принятию Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Республика Башкортостан перешла на новую систему межбюджетных отношений с 2006 года, приняв несколько законов, регулирующих данную область.
4. Формула для расчета налогового потенциала, приведенная в методике 2005 года, была громоздкой и имела многоэтажный вид, а экономический смысл налогового потенциала МР (ГО) не прослеживался.
5. В исследованиях российских авторов приводится упрощенная формула для расчета налогового потенциала МР (ГО), которая проста для восприятия и предполагает выполнение минимума арифметических действий вместо сложной формулы, приведенной в методике. Упрощенная формула позволяет рассчитывать налоговый потенциал в три простых шага, которые содержатся в алгоритме расчета налогового потенциала МР (ГО).
6. Сравнив формулы для расчета налогового потенциала МР (ГО), содержащиеся в первоначальном варианте Постановления и в его обновленной версии, мы сделали вывод, что предложения в части прозрачности и простоты конструкции учтены авторами методики, но не в полном объеме.

7. Обозначения некоторых показателей остаются не совсем понятными для возможных пользователей формулы и требуют дальнейших разъяснений.
8. Нами приведена усовершенствованная формула для расчета налогового потенциала.

Введение

Впервые разделение государственных органов и местного самоуправления в современной истории России произошло 9 апреля 1990 года, когда был подписан Закон № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [2]. Закон был принят еще до распада СССР и содержал в себе принципы местного самоуправления.

Дальнейшей попыткой сформулировать более четкие различия принципов деятельности федеральной власти и местного самоуправления стал Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8]. Принятие данного закона положило начало становлению местного самоуправления в России и определило общие принципы его организации. Однако закон обладал и недостатками: например, полномочия местного самоуправления и центра не были четко разграничены, а понятие «муниципальное образование» было не совсем ясным и понятным.

Такие недоработки и недочеты в нормативно-правовых актах привели к принятию нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9], который вступил в силу 6 октября 2003 года. Закон стал основным нормативно-правовым актом, устанавливающим и регуливающим принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. О серьезных изменениях в местном самоуправлении говорил и тот факт, что регионам на подготовку перехода к новой системе межбюджетных отношений давалось два года (до начала 2006 года), однако, процесс перехода продлился до 2009 года из-за неготовности большинства регионов к изменениям.

Методы

В исследовании сравниваются формулы расчета налогового потенциала, используемые в методике начисления дотаций из региональных бюджетов в бюджеты муниципальных районов (городских округов) – первоначальная методика, действовавшая с 2005 года, и последний вариант, по которому сегодня производят расчет налогового потенциала региональные органы управления. Проанализированы изменения в них.

Результаты и их обсуждение

Система межбюджетных отношений, действовавшая до 2000-х годов, при которой объем финансовой помощи субъектам РФ определялся по индивидуальному согласованию, создала основания для перехода к единым правилам распределения финансовой помощи на формализованной основе [7]. Новая система распределения финансовой помощи была заложена в Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999–2001 годах, однако возникла необходимость дальнейшего развития межбюджетных отношений из-за отсутствия четко установленных критериев перечисления финансовых средств из федерального бюджета в субъекты РФ, а из субъекта РФ – в местные бюджеты. Финансовая помощь местным бюджетам по-прежнему определялась путем согласования бюджетных параметров, оставаясь непрозрачной и необъективной [6].

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года включала в себя формализацию межбюджетных отношений [5], предполагала развитие прозрачных механизмов распределения финансовых средств в региональные и местные бюджеты, что способствовало бы созданию эффективных стимулов для муниципалитетов к тому, чтобы развивать экономику на своих территориях и лучше оптимизировать налоги.

В числе немногих регионов, которые готовы были перейти на новую систему межбюджетных отношений с 2006 года, оказалась и Республика Башкортостан, которая в 2005 году провела большую работу в области законодательства. Были приняты такие региональные

законы, как «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан» и «О межбюджетных отношениях в Республике Башкортостан». Последний закон содержал в себе формализованный подход в расчете дотаций из бюджета региона местным бюджетам [1; 4].

В Постановлении Правительства Республики Башкортостан «О мерах по реализации Закона Республики Башкортостан “О межбюджетных отношениях в Республике Башкортостан”» [1] была приведена полная методика расчета дотаций со всеми формулами. Формализованный подход в расчете дотаций представляет собой жесткие бюджетные ограничения и прозрачность распределения дотаций для всех заинтересованных сторон. Формулы должны быть понятны, прозрачны и просты для восприятия, в противном же случае сложность формул может стать антистимулом к развитию налогооблагаемой базы муниципальными образованиями.

Одним из оснований прозрачности формулы является простота ее конструкции. Призыв к минимизации показателей в формулах содержится и в федеральных методических рекомендациях регионам. С позиций этих требований в исследованиях [3–5] рассмотрены формулы для расчета налогового потенциала в МР (ГО), и приводится формула для расчета данного показателя, которая более ясна и проста для понимания, чем формула, представленная в методике.

Итак, рассмотрим методику распределения дотаций МР (ГО), в котором предлагается следующая формула для расчета налогового потенциала [5]:

$$\Pi_i = \Pi \frac{\left(\frac{\text{ФОТ}_i}{\text{ФОТ}_{\text{рег}}} d_{\text{ФОТ}} + \frac{\text{ВД}_i}{\text{ВД}_{\text{рег}}} d_{\text{ВД}} + \frac{\text{КС}_i}{\text{КС}_{\text{рег}}} d_{\text{зем}} + \frac{\text{СИМ}_i}{\text{СИМ}_{\text{рег}}} d_{\text{НИМ}} \right)}{(d_{\text{ФОТ}} + d_{\text{ВД}} + d_{\text{зем}} + d_{\text{НИМ}})}, \quad (1)$$

где Π_i – налоговый потенциал i -го муниципального района (городского округа); Π – суммарный по Республике Башкортостан прогноз поступлений налоговых доходов в бюджеты всех муниципальных районов и городских округов; ФОТ_i , $\text{ФОТ}_{\text{рег}}$ – фонд оплаты труда в i -м муниципальном районе (городском округе) и по Республике Башкортостан в последнем отчетном году; ВД_i , $\text{ВД}_{\text{рег}}$ – вмененный доход в i -м муниципальном районе (городском округе) и по Республике Башкортостан в последнем отчетном году; КС_i , $\text{КС}_{\text{рег}}$ – кадастровая стоимость в i -м муниципальном районе (городском округе) и по Республике Башкортостан в последнем отчетном году; СИМ_i , $\text{СИМ}_{\text{рег}}$ – стоимость имущества физических лиц в i -м муниципальном районе (городском округе) и по Республике Башкортостан в последнем отчетном году; $d_{\text{ФОТ}}$, $d_{\text{ВД}}$, $d_{\text{зем}}$, $d_{\text{НИМ}}$ – доли налоговых поступлений по налогу на доходы физических лиц, единому налогу на вмененный доход, земельному налогу и налогу на имущество физических лиц в общем объеме прогнозируемых налоговых доходов местных бюджетов Республики Башкортостан соответственно.

Формула (1) многэтажна, сложна для восприятия и понимания, некоторые обозначения, применяемые в формуле, нечитабельны.

После критического анализа формулы расчета для налогового потенциала, приведенной в методике расчета дотаций МР (ГО) [3], формула приобретает читабельный и упрощенный вид:

$$\Pi_i = \Pi_i^{\text{НДФЛ}} + \Pi_i^{\text{ЕНВД}} + \Pi_i^{\text{ЗН}} + \Pi_i^{\text{НИФЛ}}, \quad (2)$$

где Π_i – налоговый потенциал i -го муниципального района (городского округа); $\Pi_i^{\text{НДФЛ}}$ – налоговый потенциал i -го муниципального района (городского округа) по налогу на доходы физических лиц; $\Pi_i^{\text{ЕНВД}}$ – налоговый потенциал i -го муниципального района (городского округа) по единому налогу на вмененный доход; $\Pi_i^{\text{ЗН}}$ – налоговый потенциал i -го муниципального района (городского округа) по земельному налогу; $\Pi_i^{\text{НИФЛ}}$ – налоговый потенциал i -го муниципального района (городского округа) по налогу на имущество физических лиц.

Полный алгоритм расчета налогового потенциала i -го муниципального района (городского округа) Республики Башкортостан предложен в [3]. Если есть необходимость включить в алгоритм и другие налоги (например, ЕСХН), то формула позволяет это сделать.

Измененная формула является полностью прозрачной для понимания экономического смысла налогового потенциала МР (ГО). Экономический смысл налогового потенциала состоит в том количестве налоговых доходов, которое может собрать муниципальное образование, если приложит средние по всем муниципальным образованиям усилия.

Ниже приведена формула для расчета налогового потенциала, по которой ведут расчет на сегодняшний день финансовые органы управления Республики Башкортостан:

$$\text{НП}_i = \Phi \times D_{\phi i} + E \times D_{ei} + Z \times D_{zi} + I \times D_{ni}, \quad (3)$$

где НП_i – прогнозируемый размер потенциальных налоговых доходов i -го муниципального района (городского округа) в очередном финансовом году; Φ – прогнозируемый размер поступлений по налогу на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов) Республики Башкортостан в очередном финансовом году; $D_{\phi i}$ – средняя доля размера фонда оплаты труда по i -му муниципальному району (городскому округу) в суммарном размере фонда оплаты труда по Республике Башкортостан за три последних отчетных года; E – прогнозируемый размер поступлений по единому налогу на вмененный доход в бюджеты муниципальных районов (городских округов) в очередном финансовом году; D_{ei} – средняя доля размера по единому налогу на вмененный доход по i -му муниципальному району (городскому округу) в суммарном размере по единому налогу на вмененный доход по Республике Башкортостан за три последних отчетных года; Z – прогнозируемый размер поступлений по земельному налогу в бюджеты муниципальных районов (городских округов) в очередном финансовом году; D_{zi} – средняя доля величины кадастровой стоимости земель по i -му муниципальному району (городскому округу) в общей величине кадастровой стоимости земель по Республике Башкортостан за три последних отчетных года (в связи с актуализацией кадастровой стоимости земель данный показатель может быть заменен иным показателем); I – прогнозируемый размер поступлений по налогу на имущество физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов) в очередном финансовом году; D_{ni} – средняя доля стоимости имущества физических лиц по i -му муниципальному району (городскому округу) в общей величине стоимости имущества физических лиц по Республике Башкортостан за три последних отчетных года.

По сравнению с формулой для расчета налогового потенциала МР (ГО), приведенного в методике 2005 года, формула с последними поправками в закон [1] приобрела упрощенную структуру и прозрачность, избавившись от многоэтажности. Однако обозначения некоторых показателей остаются для возможных пользователей формулы не совсем понятными и требуют дальнейших разъяснений.

Например, показатель Φ в формуле, согласно методике, используется как обозначение налога на доходы физических лиц, но логичнее было бы в формуле использовать знакомую всем аббревиатуру НДФЛ; вместо показателя E – единый налог на вмененный доход (ЕНВД); Z (земельный налог) заменить на ЗН; I – налог на имущество физических лиц, заменить на НИФЛ. Тогда формула (3) с внесенными правками выглядела бы следующим образом:

$$\text{НП}_i = \text{НДФЛ} \times D_{\phi i} + \text{ЕНВД} \times D_{ei} + \text{ЗН} \times D_{zi} + \text{НИФЛ} \times D_{ni}.$$

В данном виде формула приобретает читабельный вид и проще воспринимается. Средние доли за последние три года по всем четырем налогам в общих величинах по Республике Башкортостан, используемые в формуле, отражают налоговый потенциал МР (ГО): чем больше средних усилий по всем МР (ГО) было приложено за последние три отчетных года по наращиванию налоговой базы, тем выше будут налоговые поступления.

Заключение

Резюмируя проведенный анализ, отметим, что предложения, вынесенные в исследованиях [4; 5], учтены в обновленной методике, а именно:

- 1) авторы отказались от громоздкой многоэтажной структуры в формуле;
- 2) формула для расчета налогового потенциала муниципального образования содержит меньше показателей и требует меньшего количества арифметических операций;
- 3) формула предполагает выполнение простых арифметических действий, в которых виден экономический смысл налогового потенциала.

Однако стоит заметить, что авторы не отказались от использования показателей $D_{\phi i}$, $D_{e i}$, $D_{z i}$ и $D_{n i}$, которые сами требуют проведения вычислений.

Литература

1. Закон Республики Башкортостан от 15.07.2005 № 205-з «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/935115944?ysclid=ld04g5q7k3808059175>
2. Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/5228211/?ysclid=ld8q6tahdn116540994>
3. Зулькарнай И.У. Расчет налогового потенциала муниципальных районов и городских округов в Республике Башкортостан: проблемы операбельности и прозрачности применяемых формул // Финансы и кредит. 2006. № 10. С. 16–22.
4. Зулькарнай И.У. Расчет налогового потенциала поселений в Республике Башкортостан: проблемы операбельности и прозрачности применяемых формул // Финансы и кредит. 2006. № 14. С. 59–64.
5. Зулькарнай И.У. Формализация межбюджетных отношений в Республике Башкортостан // Финансы и кредит. 2004. № 7. С. 56–63.
6. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/179167/>
7. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/183645/?ysclid=lczyrb7twg369738819>
8. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/3960987/?ysclid=lcz4mkvt7p194988247>
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/76805336/?ysclid=lcz54exbfq552922542>