

**МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

В целях эффективного решения вопросов социального развития в регионе предложен механизм взаимодействия региональной и муниципальной власти, включающий формирование горизонтальных отношений между муниципальными районами и городскими округами.

*Ключевые слова:* взаимодействие региональной и муниципальной власти, межмуниципальное сотрудничество, межбюджетные трансферты, социальное развитие, Иркутская агломерация.

L.G. Sokolova  
M.A. Mikhaylova

**MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN REGIONAL  
AND MUNICIPAL AUTHORITIES WHEN SOLVING PROBLEMS  
OF SOCIAL DEVELOPMENT**

In order to solve problems of regional social development effectively the authors propose a mechanism of interaction between regional and municipal authorities, which involves forming horizontal relationship between municipal areas and cities.

*Keywords:* interaction between regional and municipal authorities, inter-municipal collaboration, inter-budget transfers, social development, Irkutsk agglomeration.

Человек и его потребности являются высшей ценностью в современном обществе, поэтому вопросам социального развития в последнее время уделяется большое внимание. В решении социальных вопросов органы власти играют важнейшую роль, поскольку социальное обслуживание населения, как правило, является убыточным и не представляет интереса для частного бизнеса. При этом если органы власти федерального и регионального уровней решают вопросы преимущественно общерегулятивного характера, то непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения и обеспечение его большей частью социальных благ отнесено на уровень муниципальных образований.

Анализ вопросов местного значения позволяет утверждать, что большинство из них носит социальный характер, и их решение финансируется за счет средств местных бюджетов. Большую часть в структуре расходов местных бюджетов составляют расходы на образование (30–70%), здравоохранение, физическую культуру и спорт (до 15%), жилищно-коммунальное хозяйство (до 30–35%). При этом в бюджетах муниципальных районов значительную долю составляют расходы на образование и здравоохранение, в бюджетах городских округов — расходы на образование и жилищно-коммунальное хозяйство, в бюджетах поселений — расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Это обусловлено тем, что в соответствии с действующим законодательством организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снаб-

жения населения топливом относится к полномочиям городских округов и поселений, а организация дошкольного и общего образования — к полномочиям городских округов и муниципальных районов [3].

Возможности органов местного самоуправления по решению вопросов социального характера напрямую связаны с уровнем его ресурсной обеспеченности. Государство, устанавливая обязательный для решения органами местного самоуправления круг вопросов, должно передать ресурсы местному самоуправлению в объеме, соответствующем решаемым задачам.

Экономическую основу местного самоуправления, обеспечивающую решение поставленных вопросов, составляют муниципальное имущество, имущественные права муниципальных образований и средства местных бюджетов [3]. Местные бюджеты формируются за счет налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

Анализ структуры доходов местных бюджетов показывает недостаточную ресурсную обеспеченность муниципальных образований для решения возложенных на них задач и высокую роль межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов в формировании доходов местных бюджетов. Зависимость муниципальных образований от межбюджетных трансфертов в среднем по Иркутской области составляет: поселения — 70–80%, муниципальные районы — около 60%, городские округа — около 35% [4].

При ограниченности финансовых ресурсов предоставление межбюджетных трансфертов является важным предметом взаимодействия региональной и муниципальной власти.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляются в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов); субсидий и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам; субвенций местным бюджетам и бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей; а также субсидий федеральному бюджету.

Межбюджетные трансферты могут предоставляться из местных бюджетов в форме субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов); а также в форме дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений; субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера; иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов и бюджетам муниципальных районов из бюджетов поселений [1].

Налоговые доходы местных бюджетов формируются за счет местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), отчислений от федеральных налогов и сборов по нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ. Законом субъекта РФ могут быть установлены единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ [1].

Предоставление дополнительных нормативов отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ, также является важным предметом взаимодействия региональной и муниципальной власти.

Среди налоговых доходов ведущую роль в структуре доходов местных бюджетов играет налог на доходы физических лиц. Увеличение поступлений от данного налога является важной задачей органов местного самоуправления в целях повышения ресурсной обеспеченности для решения социальных вопросов. Налог на доходы физических лиц относится к федеральным налогам. Бюджетным кодексом РФ установлено, что в бюджеты городских округов и консолидированные бюджеты муниципальных районов налог на доходы физических лиц зачисляется по нормативу 30%. Субъекты РФ обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц в размере не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога [1].

Размер поступлений налога на доходы физических лиц в местные бюджеты зависит от установленных Бюджетным кодексом РФ и законами субъектов РФ нормативов отчислений, уровня оплаты труда в муниципальном образовании и численности занятых. Возможности стимулирования создания новых рабочих мест и повышения уровня оплаты труда у муниципальных образований ограничены. Кроме того, в экономике существует такое явление, как трудовая маятниковая миграция. Муниципальные образования являются открытыми системами, и жители одного муниципального образования могут работать в другом муниципальном образовании.

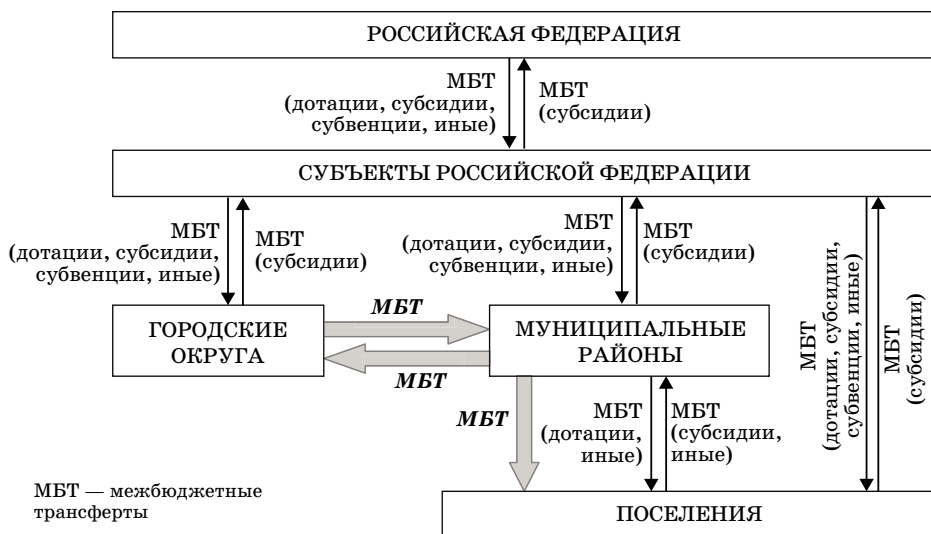
В соответствии с действующим налоговым законодательством, налог на доходы физических лиц уплачивается в бюджет по месту учета налогового агента (организации-работодателя) в налоговом органе [2], соответственно, вследствие трудовой маятниковой миграции доходы от налога на доходы физических лиц могут поступать в бюджет другого муниципального образования. Муниципальные социальные услуги населению (медицинское обслуживание, образовательные, жилищно-коммунальные услуги и др.) предоставляются по месту жительства. То есть расходы на предоставление муниципальных социальных услуг осуществляются за счет средств бюджетов муниципальных образований по месту жительства граждан, а не по месту их работы, если они не совпадают.

Можно сделать вывод, что в настоящее время сложилась налогово-бюджетная система, при которой формирование доходов местных бюджетов и расходование средств местных бюджетов могут территориально не совпадать. Это приводит к тому, что развитие экономики и формирование доходов бюджетов происходит в одних муниципальных образованиях, а потребность в развитии социальной сферы появляется в других муниципальных образованиях, которые не имеют на это достаточных финансовых ресурсов. Возникают территориальные диспропорции в экономическом и социальном развитии, снижаются объемы и качество социальных услуг в муниципальных образованиях, являющихся донорами трудовых ресурсов.

В такой ситуации эффективное решение вопросов социального развития муниципальных образований может быть связано с развитием горизонтальных отношений, т.е. с налаживанием межмуниципального

сотрудничества. Сглаживание негативного влияния последствий маятниковой миграции на бюджетные возможности муниципальных образований и приведение их в соответствие с объемами оказываемых населению социальных услуг может стать предметом межмуниципального сотрудничества.

Авторами предложен механизм взаимодействия региональной и муниципальной власти при решении вопросов социального развития, включающий формирование горизонтальных отношений между муниципальными районами и городскими округами (рис.). В рамках соглашения о межмуниципальном сотрудничестве муниципальные образования с более высокой бюджетной обеспеченностью могли бы перечислять межбюджетные трансферты муниципальным образованиям с меньшей бюджетной обеспеченностью, компенсируя тем самым потери бюджетов муниципальных образований за счет трудовой маятниковой миграции и улучшая их возможности по предоставлению социальных услуг. Такое межмуниципальное сотрудничество предлагается наладить между муниципальными районами и городскими округами, а муниципальные районы, в свою очередь, могут осуществлять перераспределение дополнительных финансовых ресурсов в поселения.



*Предлагаемый механизм взаимодействия региональной и муниципальной власти при решении вопросов социального развития*

Наиболее успешно предлагаемый механизм взаимодействия региональной и муниципальной власти при решении вопросов социального развития может применяться при осуществлении межмуниципального сотрудничества в городских агломерациях, а также в случаях сотрудничества городского округа и прилегающих муниципальных районов в связи с тем, что экономические связи между такими муниципальными образованиями наиболее сильны, и, соответственно, потоки трудовой маятниковой миграции достаточно велики.

В целях практической реализации механизма взаимодействия региональной и муниципальной власти при решении вопросов социального развития авторами предложена методика перераспределения

финансовых ресурсов между муниципальными образованиями, обеспечивающая сглаживание влияния трудовой маятниковой миграции на формирование доходов местных бюджетов и приведение их в соответствие с объемами предоставления социальных услуг. Методика позволяет рассчитать объем межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования.

При перераспределении финансовых ресурсов между муниципальными образованиями предлагается осуществлять перераспределение налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджеты муниципальных образований, поскольку он составляет значительную долю в структуре налоговых доходов местных бюджетов и отражает дополнительные доходы (потерю доходов) бюджета вследствие трудовой маятниковой миграции.

Перераспределение налога на доходы физических лиц между муниципальными образованиями можно осуществлять по различным основаниям. Авторами рассмотрена возможность перераспределения финансовых ресурсов исходя из потоков трудовой маятниковой миграции между муниципальными образованиями, количества потребителей бюджетных услуг в муниципальных образованиях, а также численности населения муниципальных образований. Сделан вывод, что в условиях переходного периода перераспределение налога на доходы физических лиц между муниципальными образованиями на основании численности населения является наиболее простым и реализуемым на практике способом достижения цели сглаживания влияния трудовой маятниковой миграции на бюджетные возможности муниципальных образований и приведения их в соответствие с объемами оказываемых социальных услуг.

Согласно предлагаемой методике, перераспределение финансовых ресурсов между муниципальными образованиями — участниками межмуниципального сотрудничества может осуществляться в три этапа.

На первом этапе оценивается объем поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджет муниципального образования на очередной финансовый год по формуле

$$V_i = Z_i \cdot O T_i \cdot 12 \cdot T \cdot D,$$

где  $V_i$  — оценочный объем поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджет  $i$ -го муниципального образования на очередной финансовый год;  $Z_i$  — прогноз среднегодового числа занятых в  $i$ -м муниципальном образовании на очередной финансовый год;  $O T_i$  — прогноз среднемесячной оплаты труда в  $i$ -м муниципальном образовании на очередной финансовый год; 12 — число месяцев в году;  $T$  — налоговая ставка по налогу на доходы физических лиц в соответствии со ст. 224 Налогового кодекса РФ (0,13) [2];  $D$  — доля налога на доходы физических лиц, подлежащая зачислению в бюджет городского округа (муниципального района) в соответствии со ст. 61, 61.1, 61.2 Бюджетного кодекса РФ. В связи с тем что налог на доходы физических лиц зачисляется в бюджет городского округа по нормативу 30%, а в бюджет муниципального района — по нормативу 20% [2], значение  $D$  целесообразно принять на уровне 0,2.

Рассчитывается общий объем поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных образований на очередной финансовый год по формуле

$$V = \sum_{i=1}^n Vi,$$

где  $V$  — общий объем поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных образований на очередной финансовый год;  $n$  — число муниципальных образований — участников межмуниципального сотрудничества.

На втором этапе общий объем поступлений от налога на доходы физических лиц перераспределяется между муниципальными образованиями — участниками межмуниципального сотрудничества по формуле

$$V_{перерасп_i} = V \frac{Hi}{\sum_{i=1}^n Hi},$$

где  $V_{перерасп_i}$  — перераспределенный объем поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджет  $i$ -го муниципального образования на очередной финансовый год;  $Hi$  — прогноз среднегодовой численности постоянного населения  $i$ -го муниципального образования на очередной финансовый год.

На третьем этапе рассчитываются объемы перераспределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями — участниками межмуниципального сотрудничества, которые определяются как разница между оценочным объемом поступлений и перераспределенным объемом поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджет  $i$ -го муниципального образования на очередной финансовый год. Таким образом, определяются объемы межбюджетных трансфертов, подлежащие перечислению между бюджетами муниципальных образований.

К преимуществам предлагаемой методики относятся:

- прозрачность, которая заключается в том, что источником исходных данных, используемых в методике, являются органы статистики, что обеспечивает прозрачность расчетов и позволяет избежать потенциальных конфликтов между муниципальными образованиями, связанных с определением объемов перераспределяемых финансовых ресурсов;

- простота, которая состоит в том, что в условиях переходного периода перераспределение налога на доходы физических лиц между муниципальными образованиями — участниками межмуниципального сотрудничества исходя из численности населения муниципальных образований является наиболее простым и реализуемым на практике способом сглаживания влияния трудовой маятниковой миграции на бюджетные возможности муниципальных образований и приведения их в соответствие с объемами оказываемых бюджетных услуг;

- универсальность, суть которой — в возможности применения методики при перераспределении финансовых ресурсов между любыми муниципальными образованиями, между которыми существует трудовая маятниковая миграция;

- возможность изменения показателя, по которому происходит перераспределение финансовых ресурсов между муниципальными образованиями. После постановки системы учета потоков трудовой маятниковой миграции перераспределение налога на доходы физических лиц можно

будет осуществлять исходя из потоков трудовой маятниковой миграции между муниципальными образованиями.

Использование разработанной методики перераспределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями продемонстрировано на примере муниципальных образований, входящих в Иркутскую агломерацию: г. Иркутска, Иркутского районного муниципального образования, Ангарского муниципального образования, Шелеховского муниципального района (табл.).

**Использование методики перераспределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями на примере Иркутской агломерации (по данным за 2009 г.)**

Муниципальное образование	Расчет оценочного объема поступлений от НДФЛ в бюджет МО			Расчет перераспределенного объема поступлений от НДФЛ в бюджет МО		Перераспределение финансовых ресурсов между МО	
	Число занятых, чел.	Среднемесячная оплата труда, р.	Объем поступлений от НДФЛ в бюджет МО, тыс. р.	Среднегодовая численность постоянного населения, тыс. чел.	Перераспределенный объем поступлений от НДФЛ в бюджет МО, тыс. р.	тыс. р.	% от доходов бюджета
Иркутск	192 253	23 798,7	1 427 515,9	580,0	1 240 381,3	-187 134,6	-2,1
Иркутский район	13 088	14 197,8	57 976,1	71,7	153 336,8	+95 360,7	+13,2
Шелеховский район	16 197	19 100,2	96 522,2	63,6	136 014,2	+39 492,1	+5,8
Ангарский район	69 989	22 383,6	488 781,0	253,0	541 062,9	+52 281,9	+2,2
<i>Всего</i>	291 527	—	2 070 795,2	968,3	2 070 795,2	0,0	—

В результате организации межмуниципального сотрудничества будет осуществляться перераспределение финансовых ресурсов из бюджета г. Иркутска в районные бюджеты Иркутского, Шелеховского и Ангарского районов. Укрепление экономической основы Иркутского, Шелеховского и Ангарского районов вследствие перераспределения финансовых ресурсов и расширение бюджетных возможностей для решения вопросов социального развития позволит муниципальным образованиям увеличить объем и повысить качество социальных услуг. Увеличение объема муниципальных закупок в Иркутском, Шелеховском и Ангарском районах приведет к росту активности в частном секторе экономики, созданию новых рабочих мест, увеличению налоговых отчислений и т.д. Для г. Иркутска повышение качества социальных услуг в соседних муниципальных образованиях повлечет уменьшение потока жителей этих муниципальных образований в город за социальными услугами более высокого качества, в результате чего снизится нагрузка на социальную и транспортную инфраструктуру Иркутска, а следовательно, сократятся расходы бюджета на ее содержание.

**Список использованной литературы**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. в ред. от 29 нояб. 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. и доп. в ред. от 28 дек. 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп. в ред. от 29 дек. 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

4. Официальный сайт министерства финансов Иркутской области. — URL: <http://www.gfu.ru>.

### Referenses

1. Byudzhetyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31 July 1998 g. № 145-FZ (s izm. i dop. v red. ot 29 Nov. 2010 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 1998. — № 31. — St. 3823.

2. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya) ot 5 Aug. 2000 g. № 117-FZ (s izm. i dop. v red. ot 28 Dec. 2010 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2000. — № 32. — St. 3340.

3. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 6 Oct. 2003 g. № 131-FZ (s izm. i dop. v red. ot 29 Dec. 2010 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40. — St. 3822.

4. Ofitsial'nyi sait ministerstva finansov Irkutskoi oblasti. — URL: <http://www.gfu.ru>.

### Информация об авторах

*Соколова Лариса Георгиевна* — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [sokolova-lg@isea.ru](mailto:sokolova-lg@isea.ru).

*Михайлова Мария Александровна* — ассистент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [bordunova\\_mary@rambler.ru](mailto:bordunova_mary@rambler.ru).

### Authors

*Sokolova Larisa Georgievna* — Doctor of Economics, Professor, Chairholder, Chair of Economy and Public Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [sokolova-lg@isea.ru](mailto:sokolova-lg@isea.ru).

*Mikhaylova Maria Aleksandrovna* — Junior Instructor, Chair of Economy and Public Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [bordunova\\_mary@rambler.ru](mailto:bordunova_mary@rambler.ru).