

"МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ"

Синельников С.

Золотарева А.

Трунин И.

Толмачева И.

Юдин А.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
1. БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: РОЛЬ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ.....	4
1.1. Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Федерации	4
1.2. Анализ исполнения бюджетов муниципальных образований.	4
1.2.1. Структура доходов бюджетов муниципальных образований.....	6
1.2.2. Структура расходов муниципальных образований.....	13
2. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЗАЕМНЫХ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНЫМИ И МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ	18
2.1. Законодательное регулирование заимствований	18
2.2. Заимствования субъектов Федерации и местных органов власти.	21
2.2.1. Выдача ссуд региональными и местными бюджетами	25
2.2.2. Заимствования субъектов Федерации и местных органов власти у коммерческих банков.....	26
2.2.3. Выпуск облигационных займов субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.....	28
2.3. Некоторые показатели финансового состояния бюджетов субъектов Российской Федерации.....	42
2.4. Перспективы развития рынка субфедеральных и муниципальных заимствований	43
3. АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ НА МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	47
3.1. Изменения налоговой системы Российской Федерации в связи с введением в действие Налогового кодекса888.....	47
3.2. Формализация проблемы влияния изменения доходных источников на состояние межбюджетных отношений	52
3.3. Влияние изменения доходных источников на соотношение налоговых доходов федерального и региональных бюджетов	54
3.4. Основные выводы	59
4. ОЦЕНКА ВАРИАНТОВ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ ПУТЕМ УСТАНОВЛЕНИЯ НОРМАТИВОВ ОТЧИСЛЕНИЯ ОТ РЕГУЛИРУЮЩИХ НАЛОГОВ В БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	61
4.1. Оценка перераспределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом по Российской Федерации.	67
4.2. Оценка перераспределения доходов консолидированных региональных бюджетов на уровне субъектов Федерации.....	67
5. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	71
5.1. Нормативы закрепления регулирующих налогов за местными бюджетами	72
5.2. Подходы к формированию фонда финансовой поддержки муниципальных образований..	75
5.3. Подходы к распределению ресурсов фонда финансовой поддержки муниципальных образований.	79
5.4. Варианты расчета величины трансфертов из фонда финансовой поддержки муниципальных образований	81
6. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ.....	94
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ.....	99

Введение

Проблема определения места муниципальных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации поднимается с 1992 года – момента начала процессов децентрализации. В настоящей работе будут рассмотрены наиболее важные вопросы организации системы государственных финансов на муниципальном уровне. Вместе с тем, необходимо отметить, что в контексте исследования наряду с муниципальными бюджетами будут рассмотрены некоторые вопросы, относящиеся к бюджетам субъектов Федерации, т.к. в отдельных случаях невозможно выделить проблемы муниципальных финансов без изучения тесно связанных с ними проблем региональных бюджетов в целом.

В работе подробно анализируются вопросы исполнения региональных и муниципальных бюджетов, структуры расходов и доходов бюджетов регионов, а также производится сравнительный анализ исполнения бюджетов отдельных муниципальных образований. Отдельный раздел доклада посвящен такому способу финансирования дефицита муниципальных и региональных бюджетов, как привлечение заемных средств. Затем производится сравнительный анализ различных вариантов реформы налоговой системы и схем перераспределения налоговых доходов между бюджетами регионов и муниципальными бюджетами. Завершается работа рассмотрением основных принципов и вариантов межбюджетного выравнивания на региональном уровне, а также формулированием практических рекомендаций по реформированию системы межмуниципального выравнивания.

1. Бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: роль в бюджетной системе

1.1. Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Роль консолидированных бюджетов субъектов Федерации в бюджетной системе России весьма значительна – с их помощью в течение последних семи лет перераспределялось до 17% ВВП (см. таблицу 1). Кроме того, в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации (включая внебюджетные фонды) они занимают ведущее место, и их доля в доходах увеличилась за последние годы с 44% до 61%, а в расходах – возросла с 39% до 55%. Увеличение роли консолидированных бюджетов субъектов Федерации в расходах бюджетной системы происходило за эти годы постепенно и в целом отражала меры, предпринимаемые в рамках бюджетной политики, направленные на передачу основной массы расходных обязательств, за исключением расходов федерального значения, региональным бюджетам.

Таблица 1
Доходы консолидированных бюджетов субъектов федерации в 1992-98 гг. (в % ВВП).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Налоговые доходы	12,6	14,3	13,1	12,2	11,6	12,9	11,5
Безвозмездные перечисления	1,7	2,6	3,4	1,8	2,1	1,9	1,6
Доходы	14,6	17,9	17,6	14,8	14,7	15,9	14,8
Расходы	12,7	17,0	17,3	15,2	15,6	17,2	15,0

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

Таблица 2
Доходы консолидированных бюджетов субъектов федерации в 1992-98 гг. (в % от консолидированного бюджета РФ).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Налоговые доходы	44%	58%	54%	53%	54%	57%	57%
Доходы	44%	53%	53%	54%	58%	60%	61%
Расходы	39%	48%	47%	53%	55%	57%	55%

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

1.2. Анализ исполнения бюджетов муниципальных образований.

Через бюджеты муниципальных образований перераспределяется более 8% ВВП, что составляет пятую часть от всех средств, перераспределяемых бюджетной системой Российской Федерации. Доля доходной и расходной частей бюджетов

муниципальных образований (см. таблицу 3) в бюджетной системе была стабильной на протяжении шести лет – с 1992 до 1997 года.

Как было отмечено выше, за рассматриваемый период происходил параллельный стабильный рост доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. На фоне стабильной доли муниципальных бюджетов в бюджетной системе России подобная тенденция стала следствием расширения расходной части республиканских, краевых и областных бюджетов, за счет передаваемых с федерального уровня на региональные расходы. Причем подобное расширение производится не вследствие увеличения объема средств финансовой помощи местным бюджетам, с целью дальнейшего их использования для финансирования, передаваемых с федерального уровня расходов, а в результате роста собственных расходов региональных бюджетов.

Таблица 3

Доходы бюджетов муниципальных образований в 1992–1997 годах (в % ВВП).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Налоговые доходы	6,3	6,9	6,4	6,1	6,1	6,5
Доходы	7,7	9,0	8,6	7,6	7,8	8,2
Расходы	6,8	8,6	8,4	7,7	8,2	8,7

Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Таблица 4

Доходы муниципальных образований в 1992–1997 годах (в % от консолидированного бюджета РФ).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Налоговые доходы	16%	18%	19%	19%	20%	20%
Доходы	20%	19%	19%	20%	20%	20%
Расходы	20%	19%	19%	20%	21%	20%

Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

В целях анализа бюджетов муниципальных образований нами были выбраны следующие города: Владимир, Краснодар, Чита, Хабаровск, Самара, Курган, Архангельск, Челябинск, Екатеринбург, Улан-Удэ, Новосибирск, Барнаул и Саранск. Все эти города являются региональными центрами и крупнейшими донорами консолидированных бюджетов соответствующих субъектов Федерации.

Представленные города отражают практически весь спектр регионов России как по экономическому развитию, так и по географическому расположению. Так, Екатеринбург, Самара, Челябинск – являются крупными промышленными городами с развитой социальной инфраструктурой, причем Екатеринбург и Самара представляют регионы, не получающие трансферты из ФФПР, Улан-Удэ и Барнаул входят в состав

регионов, в наибольшей степени зависимых от средств федерального бюджета. Что касается географического положения, то северные регионы представляют Новосибирск и Архангельск, регионы средней полосы России – Владимир, Самара, а южную часть страны – Краснодар.

1.2.1. Структура доходов бюджетов муниципальных образований.

Данные о структуре доходов бюджетов муниципальных образований в целом по России и их доле в бюджетной системе представлены в таблице 5.

Таблица 5

Структура доходов бюджетов муниципальных образований доля доходов бюджетов муниципальных образований в бюджетной системе России в 1997 году (в % от общего объема доходов и в % от соответствующих статей доходов консолидированного бюджета Российской Федерации).

	Структура доходов	Доля в бюджетной системе
Налоговые доходы, в том числе	61%	20%
• налог на прибыль	10%	26%
• подоходный налог	18%	66%
• НДС	8%	15%
• платежи за использование природных ресурсов	4%	32%
• акцизы	1%	5%
• налоги на имущество	9%	51%
Неналоговые доходы	37%	24%
Безвозмездные перечисления	2%	–
Всего доходов	100%	20%

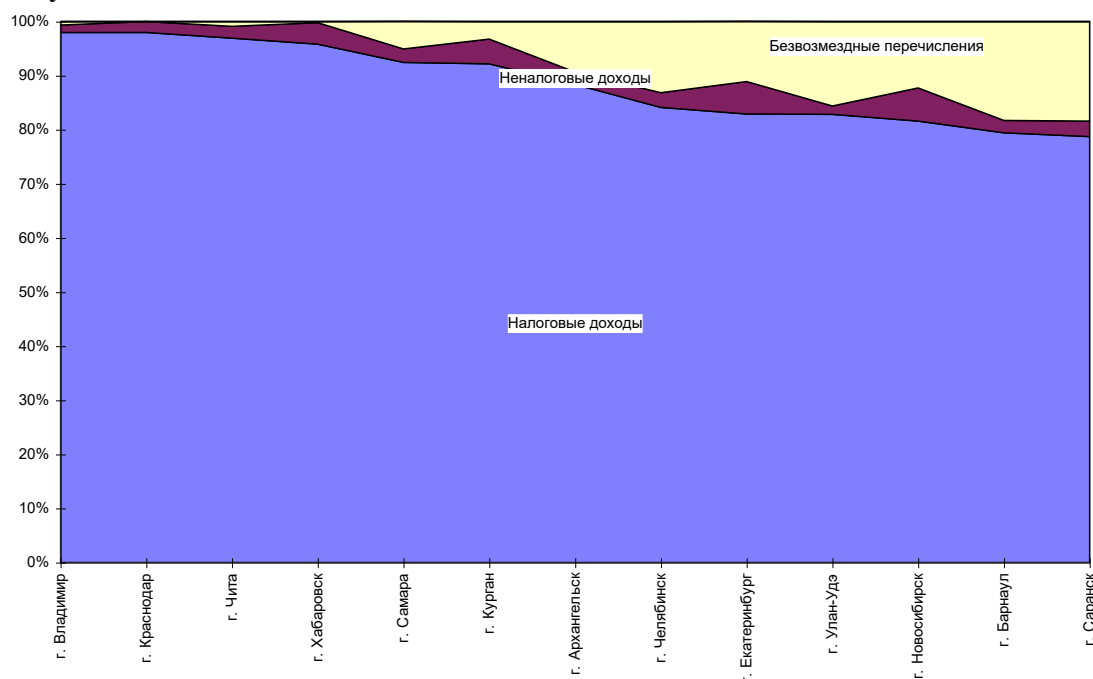
Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Как видно из представленных данных, основную часть доходов бюджетов муниципальных образований составляют налоговые доходы. Безвозмездные перечисления от вышестоящих уровней власти, в отличие от структуры доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, играют малозначительную роль, тогда как неналоговые доходы составляют более трети доходов. Во многом подобная ситуация сложилась за счет большего удельного веса в общем объеме доходов по всем муниципальным образованиям России городов, не являющихся получателями финансовой помощи. В то же время в некоторых городах, как будет показано ниже, доля такого рода помощи составляет до 18% от общего объема доходов.

Что касается доли поступлений от основных налогов, остающихся в распоряжении муниципальных образований, то эта величина зависит от нормативов закрепления налогов за местными бюджетами, которые весьма значительно

варьируются в различных регионах. Согласно же представленным данным, муниципальные бюджеты являются крупнейшими получателями подоходного налога (66% от общего объема, поступающего в бюджетную систему России) и налога на имущество (51%).

Рисунок 1
Структура доходов бюджетов некоторых муниципальных образований в 1997 году.



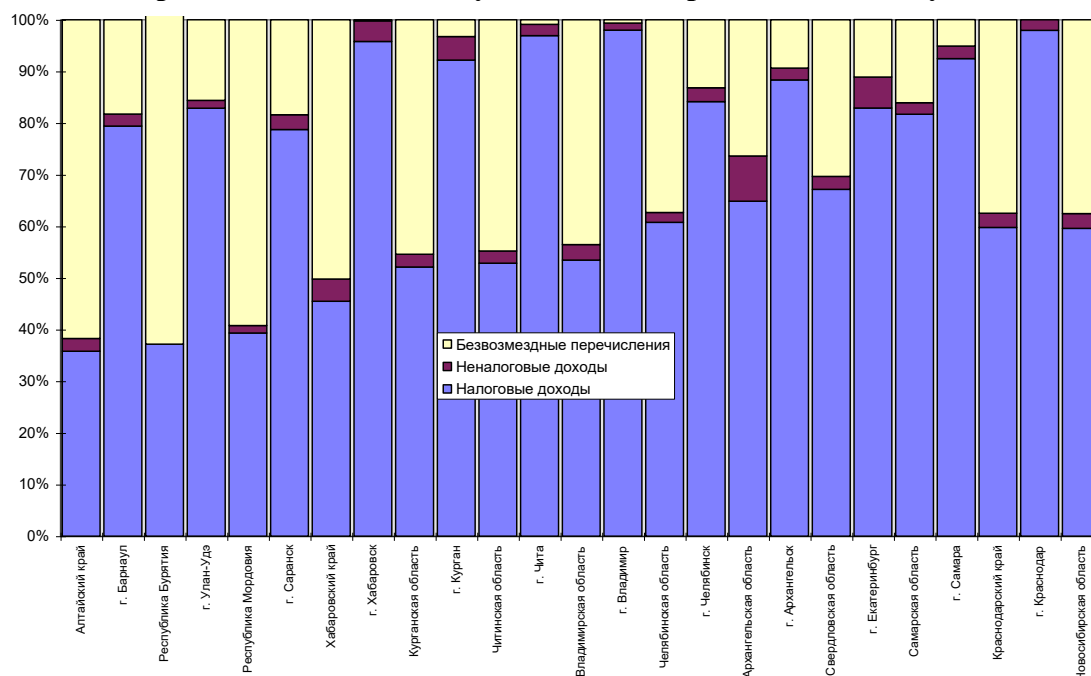
Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Как видно из рисунка 1, доля налоговых поступлений в доходах муниципальных образований в 1997 году превалировала в бюджетах всех представленных городов. Разница между максимальным в нашей выборке значением доли налоговых поступлений (Владимир – 98%) и минимальным (Саранск – 79%) составляет 11 п.п. Как уже было сказано выше, все представленные города являются крупнейшими в своих регионах, что и объясняет столь значительную долю налоговых поступлений. Стоит в этой связи отметить помимо Владимира такие города, как Краснодар, Чита, Хабаровск и Курган, доходная часть бюджетов которых практически полностью состоит из собственных средств. К числу наиболее зависимых от поступлений от вышестоящих бюджетов относятся Саранск, Барнаул и Улан-Удэ, доля безвозмездных перечислений в них составляет, соответственно, 18%, 18% и 16%. В остальных городах доля безвозмездных перечислений в общих доходах муниципального бюджета составляет от 5% (в Самаре) до 13% в Челябинске.

Различия в структуре доходов муниципальных образований и консолидированных бюджетов регионов, к которым они относятся, можно видеть на данных, представленных на рисунке. Фактически структура консолидированного бюджета региона в наибольшей степени отличается от структуры муниципального бюджета в регионах – получателях федерального трансферта и наоборот. Если в Свердловской и Самарской областях разница между долей налоговых поступлений в муниципальном бюджете, соответственно, Екатеринбурга и Самары и аналогичным показателем консолидированного бюджета региона равна 16 п.п. и 11 п.п., то, например, в Алтайском крае и Республике Бурятия она составляет, соответственно, 44 п.п. и 46 п.п. Во многом это объясняется, тем фактом, что подавляющую долю доходов городов составляют налоговые доходы, даже в относящихся к таким депрессивным регионам, как Алтайский край и Республика Бурятия. Поэтому чем меньшую долю составляет финансовая помощь из федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета субъекта Федерации, тем меньшее различие обнаруживается в их структуре.

Рисунок 2

Структура доходов бюджетов некоторых муниципальных образований и консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 1997 году.



Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Интересным также представляется сравнение структуры доходов бюджетов пяти городов, практически не получающих финансовой помощи (Краснодар, Владимир, Чита, Курган, Хабаровск), а также Барнаула и Улан-Удэ, со структурой доходов

консолидированного бюджета регионов, в которых они расположены. Основная часть финансовой помощи вышестоящих органов власти перераспределяется в этих регионах в пользу прочих, кроме исследуемых, муниципальных образований, то есть крупнейшие города не являются основными получателями финансовой помощи в данных регионах. (см. рисунок 2).

Одним из главных факторов, определяющих бюджетную политику на местном уровне, является ежегодное изменение нормативов закрепленной за муниципальными образованиями доли налогов, решение о котором утверждается в законах о бюджете соответствующих субъектов федерации. Негативное влияние, которое оказывают на состояние муниципальных финансов подобные изменения заключается, как в отсутствии стабильности в формировании доходной базы муниципальных образований, так и в дестимулировании налоговых усилий администрации городов, так как механизм учета реальной потребности в финансовых средствах при определении нормативов закрепления поступлений налогов за бюджетами муниципальных образований несовершенен. Кроме того, как будет показано ниже изменение нормативов влияет на структуру налоговых поступлений лишь отчасти, и наоборот – в некоторых случаях сильные изменения структуры налоговых поступлений происходят при неизменных нормативах.

Изменения в нормативах закрепления доли поступлений по основным налогам в 1997 году по сравнению с 1996 годом представлены в таблице 6.

Таблица 6

Нормативы отчислений поступлений по основным налогам в бюджеты муниципальных образований.

	1996			1997					
	Налог на прибыль	НДС	Подоходный налог	Налог на прибыль	Изм %	НДС	Изм %	Подоходный налог	Изм %
г. Чита	22	25	75	22	0	25	0	75	0
г. Челябинск	100	0	11*	100	0	0	0	11*	0
г. Улан-Удэ	100	100	70	100	0	100	0	70	0
г. Архангельск	68,2**	10	100	68,2**	0	15	+50	100	0
г. Барнаул	100	25	90	100	0	40**	+60	100	+11
г. Хабаровск	36	15	35	36	0	15	0	35	0
г. Краснодар	11	11,1	50	11	0	11,1	0	50	0
г. Курган	23	25	90	23	0	25	0	100	+11
г. Самара	33	17	100	50	+52	10	-41	90/100***	–
г. Екатеринбург	36,4**	0	90	36,4**	0	5	–	60	-23
г. Владимир	8/15****	10	90	8/15	0	10	0	90	0
г. Саранск	14	25	54	12,3	-12	25	0	36	-23
г. Новосибирск	43,6**	7,6	75	43,6**	0	7,6	0	75	0

* по ставке 11%;

** норматив закреплен в виде ставки, в таблице представлена пересчитанная на основе общерегиональной ставки доля поступлений по налогу, закрепляемому за городским бюджетом;

*** 90% от подоходного налога с заработной платы, уплачиваемого по месту работы, 100% – прочие поступления подоходного налога;

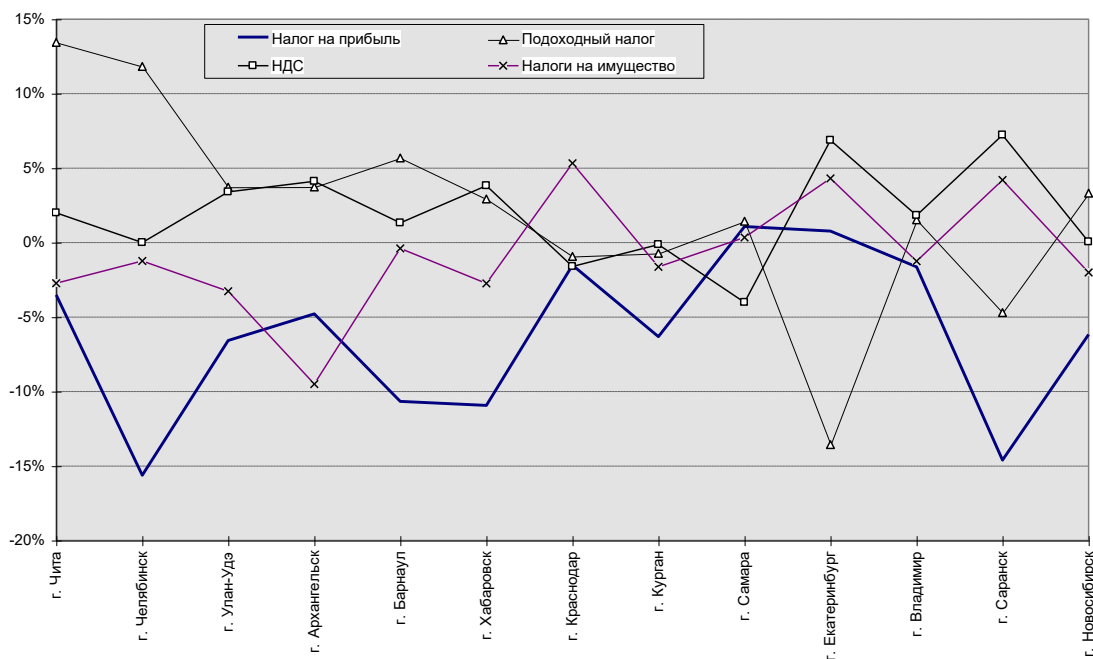
**** 8% – основная ставка налога, 15% – ставка налога для кредитных организаций и от посреднических услуг.

Источник: законодательные акты субъектов федерации, расчеты авторов.

Среди выбранных для исследования городов, изменения норматива произошли в половине из них. При этом, если в Архангельске они затронули лишь поступления по НДС, то, например в Самаре, – все основные налоги.

На рисунках 3–4 можно видеть изменения доли основных налогов в общих налоговых поступлениях городов произошедшие в 1997 году, а также изменения доли основных налогов муниципальных бюджетов в поступлениях по соответствующим налогам консолидированных бюджетов субъектов федерации в 1997 году.

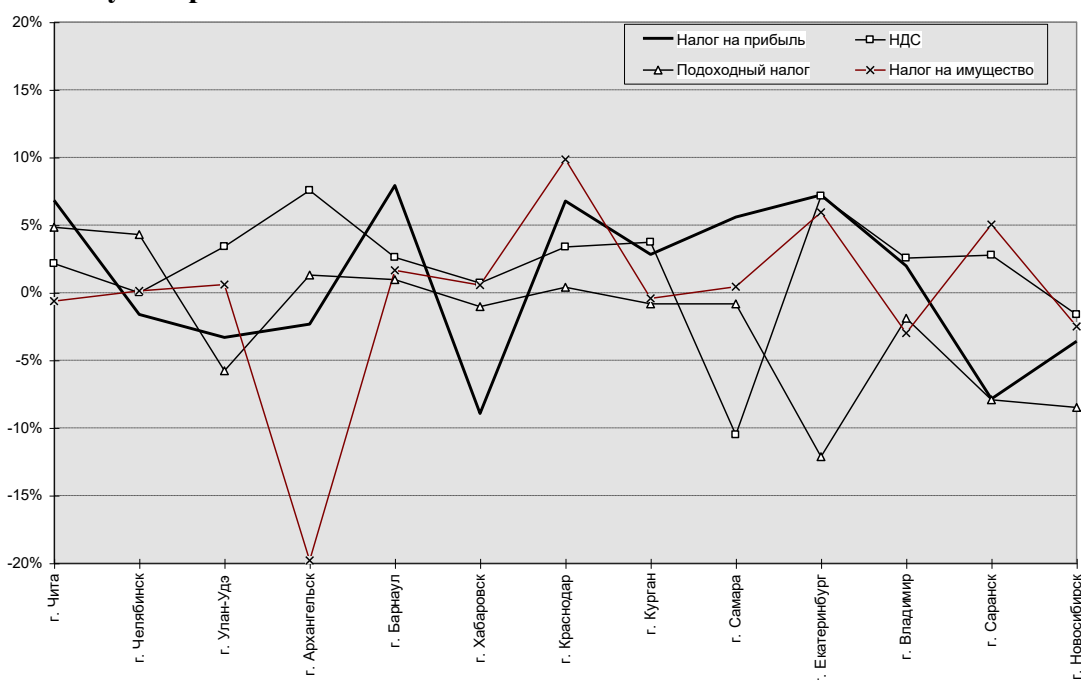
Рисунок 3
Изменения доли некоторых налогов в общих налоговых поступлениях муниципальных бюджетов в 1997 году по сравнению с 1996 г.



Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Рисунок 4

Изменения доли основных налогов муниципальных бюджетов в поступлениях по соответствующим налогам консолидированных бюджетов субъектов федерации в 1997 году по сравнению с 1996.



Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Сравнивая данные, представленные на рисунках с таблицей изменения нормативов отчислений основных налогов, можно заключить следующее.

Во-первых, влияние изменений нормативов на долю конкретного налога в общих налоговых поступлениях прослеживается в разной степени, но во всех городах: в Екатеринбурге – снижение доли подоходного налога под влиянием снижения норматива закрепления по данному налогу на 30% (НДС за бюджетом города был закреплен только в 1997 году, поэтому произошло техническое увеличение его доли), в Саранске – снижение долей подоходного налога и налога на прибыль при снижении соответствующих нормативов, в Самаре – снижение доли НДС и правда весьма незначительное по сравнению с изменением норматива, увеличение доли налога на прибыль, в Барнауле – увеличение доли подоходного налога, в Архангельске – увеличение доли НДС. Исключение составляет лишь Курган, где при увеличении норматива отчислений от подоходного налога в городской бюджет произошло снижение его доли.

В то же время среди городов чьи нормативы остались на прежнем уровне лишь Владимир и отчасти Новосибирск сохранили в целом структуру налоговых поступлений. Таким образом второй вывод заключается в том, что на структуру

налоговых поступлений в не меньшей степени, нежели изменения нормативов закрепления налогов, влияет их собираемость и динамика налогооблагаемой базы.

В-третьих, при сравнении данных представленных на двух рисунках обнаруживается зависимость изменения доли налогов, остающихся в распоряжении муниципальных образований, в поступлениях соответствующих налогов в консолидированные бюджеты субъекта от изменения нормативов закрепления. Как видно, в случаях когда нормативы закрепления поступлений налогов изменялись в одинаковой степени для всех городов субъекта федерации (или при неизменности нормативов для других городов региона), снижение норматива вело фактически к снижению отношения поступлений налога, оставляемого в распоряжении муниципального образования, и поступлениям по данному налогу в консолидированный бюджет и наоборот. Например, снижение нормативов по налогу на прибыль и подоходному налогу в Саранске привело к снижению доли поступлений этих налогов в местный бюджет в поступлениях по ним в консолидированный бюджет Республики Мордовия. То же наблюдается и в Екатеринбурге с подоходным налогом, в Самаре – с НДС. Обратные явления прослеживаются с НДС и подоходным налогом в Барнауле, с НДС – в Екатеринбурге, то есть увеличение нормативов по этим налогам привело к росту доли, оставляемой в распоряжении муниципалитета, в поступлениях в консолидированный бюджет региона.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что удельный вес крупнейших городов субъектов федерации настолько значителен, что любое изменение в структуре налоговых поступлений бюджетов этих городов приводит к изменениям в структуре налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъекта федерации.

* * *

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

- основным источником средств крупнейших в своих регионах муниципальных образований являются налоговые поступления, независимо от уровня их экономического развития региона, в связи с чем крупнейшие города регионов в наименьшей степени зависят от финансовой помощи от вышестоящих органов власти;
- собираемость налогов и динамика налогооблагаемой базы влияет на структуру налоговых поступлений муниципальных бюджетов в не меньшей степени, нежели изменение нормативов отчисления поступлений основных налогов в муниципальные бюджеты;

- удельный вес крупнейших городов субъектов Федерации настолько значителен, что любое изменение в структуре налоговых поступлений бюджетов этих городов приводит к изменениям в структуре налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъекта федерации.

1.2.2. Структура расходов муниципальных образований.

Структура расходов бюджетов муниципальных образований в целом по России и их доля в бюджетной системе представлена в таблице 7.

Наибольшую долю в расходах занимают социальные расходы и расходы на жилищно–коммунальное хозяйство. Причем расходы на ЖКХ муниципальных бюджетов составляют 70% от всех расходов по данной статье, осуществляемых на территории России. Доля социальных расходов, финансируемых муниципальными бюджетами также значительна – 30% от всего объема средств, расходуемых на данные цели.

Таблица 7

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации и доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в бюджетной системе России в 1997 году (в % от общего объема расходов и в % от соответствующих статей расходов консолидированного бюджета Российской Федерации).

	Структура расходов	Доля в бюджетной системе
Государственное управление	4%	43%
Правоохранительная деятельность	1%	7%
Промышленность, СХ и транспорт	7%	8%
ЖКХ	27%	70%
Социальные расходы	49%	30%
Прочие расходы	11%	5%
Всего расходов	100%	20%

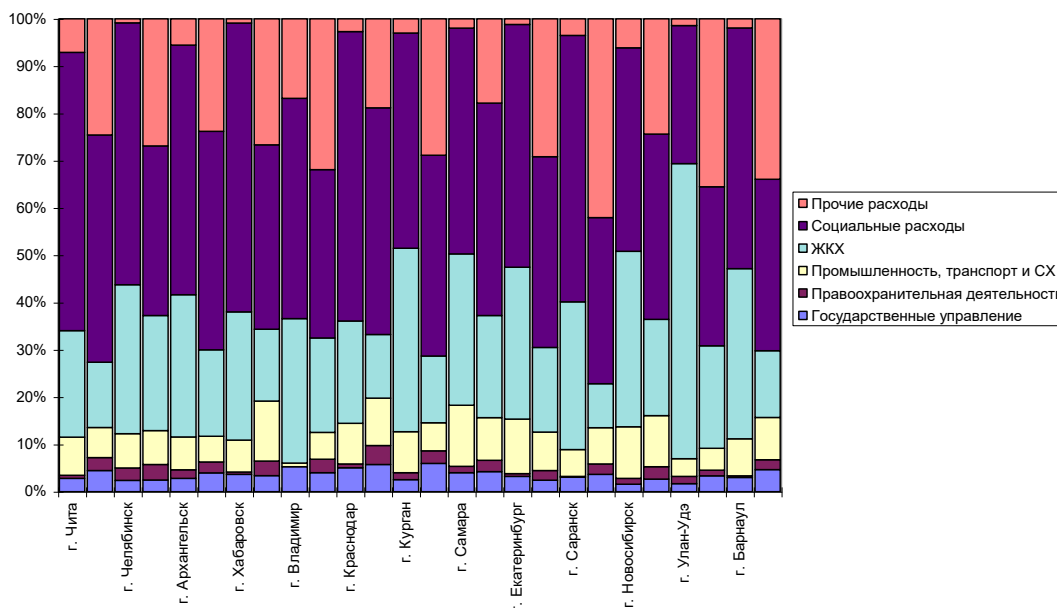
Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Как видно из представленной диаграммы (см. Рисунок 5), основными в бюджетах муниципальных образований являются расходы на жилищно–коммунальное хозяйство и социальные расходы. Их совокупная доля ни в одном из рассмотренных муниципальных образований не опускается ниже 80% (за исключением Владимира, где она составляет 77%), а в бюджете г. Улан-Удэ она составляет 92% от общего объема расходов бюджета. Доля расходов по статьям расходов на промышленность, транспорт и связь и сельское хозяйство, будучи значительно более низкой, колеблется в пределах от 4% (Улан-Удэ) до 13% (г. Хабаровск, г. Самара). Основную долю в них составляют именно расходы на транспорт и их доля велика в крупных промышленных городах:

помимо Самары и Хабаровска, к ним можно отнести Новосибирск и Екатеринбург. Расходы на государственное управление и правоохранительную деятельность практически одинаковы во всех городах и по сумме колеблются от 3% до 5%, за исключением Краснодара, где они составляют 6%.

Рисунок 5

Структура расходов бюджетов некоторых муниципальных образований и консолидированных бюджетов соответствующих субъектов Федерации в 1997 году.



Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Сравнение структуры расходов бюджетов муниципалитетов и консолидированных бюджетов субъектов Федерации, на территории которых они расположены позволяет сделать вывод о том, что основное различие приходится на доли социальных расходов, расходов на ЖКХ. Заметно значительное превышение доли таких расходов в муниципальных бюджетах по сравнению с консолидированными бюджетами субъектов федерации. Например, разница между долей расходов на ЖКХ в общем объеме расходов достигает 41 п.п. (между г. Улан-Удэ и Республикой Бурятия), минимальная же разница (7 п.п.) зафиксирована между г. Челябинск и Челябинской областью при среднем значении равном 16 п.п. Аналогичная картина, однако в меньшем объеме, наблюдается и с группой социальных расходов: между г. Хабаровск и Хабаровским краем разница составляет 18 п.п., а между г. Курганом и Курганской областью – 2 п.п. В основном подобная разница формируется за счет различия в доле расходов на здравоохранение и на социальную политику.

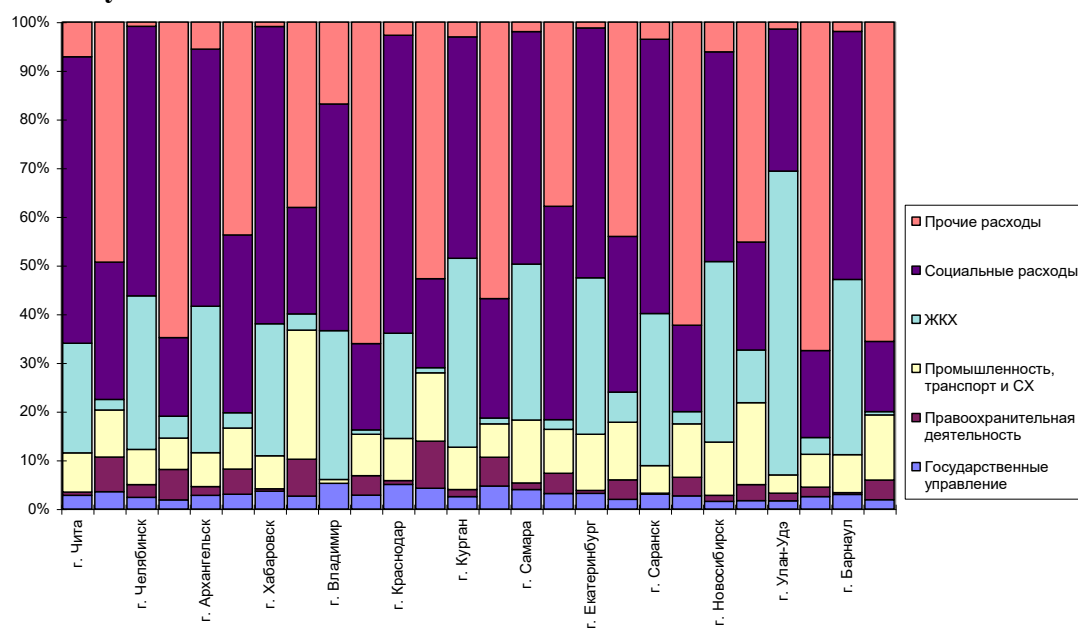
Таким образом, учитывая тот факт, что выбранные для исследования города являются региональными центрами, можно сделать вывод о наличии значительного превышения доли социальных и квазисоциальных расходов (дотаций на ЖКХ) в бюджетах крупнейших городов над аналогичными показателями в прочих городах регионов. Одной из причин подобного явления может служить более низкий уровень развития социальной и коммунальной инфраструктуры в оставшейся части региона.

Существование региональных (республиканских, краевых и областных) бюджетов, по нашему мнению, обуславливается выполнением трех основных функций. Первая и, пожалуй, основная заключается в перераспределении финансовых средств, поступающих как с федерального, так местного уровня, между бюджетами муниципальных образований с помощью различных механизмов более подробно рассматриваемых в дальнейших разделах. Вторая функция заключается в осуществлении расходов общерегионального назначения, например, строительство и содержание областных больниц, учебных заведений, объектов культурного назначения, областных транспортных систем. И, наконец, третья – в содержании органов власти субъекта федерации. Все же прочие функции, в первую очередь, это расходы на ЖКХ и социальные расходы представляется целесообразным осуществлять на местном уровне. К сожалению, в целом по России, как было отмечено выше, ситуация характеризуется увеличением расходной части региональных бюджетов, причем не за счет увеличения объема средств, передаваемых местным бюджетам для дальнейшего финансирования расходов на местном уровне, а за счет роста собственных расходов республиканских, областных и краевых бюджетов.

В некоторых регионах, тем не менее, обнаруживаются положительные тенденции. Наиболее показательными примерами могут служить Челябинская и Владимирская области, Краснодарский и Алтайский край. Во всех перечисленных регионах, помимо низкой доли расходов на ЖКХ в региональных бюджетах, разница между долей совокупных расходов социального характера в общей сумме расходов региональных бюджетов и бюджетов крупнейших в них муниципальных образований, которая характеризует насколько больше вовлечены муниципальные образования в финансирование социальной сферы и субсидий предприятиям ЖКХ, нежели региональные власти, наибольшая: в Алтайском крае она максимальна и составляет 72 п.п., во Владимирской – 59 п.п.

Рисунок 6

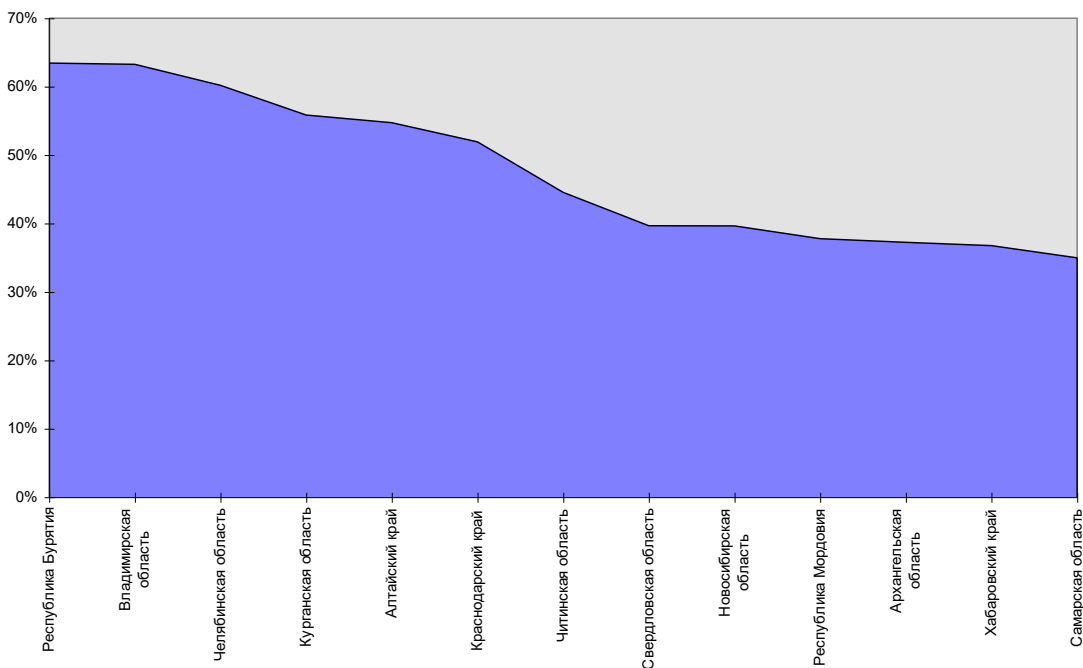
Структура расходов бюджетов некоторых муниципальных образований и республиканских и краевых бюджетов соответствующих субъектов федерации в 1997 году.



Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Рисунок 7

Доля финансовой помощи нижестоящим органам власти в общей величине расходов республиканских, краевых, областных бюджетов.



Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

К регионам, в которых финансирование социальной сферы за счет средств регионального бюджета более значительно относятся Архангельская, Свердловская, Новосибирская и Самарская области. Высокая доля расходов на ЖКХ в бюджетах этих регионов сочетается с высокой долей социальных расходов. В Самарской области разница между долей совокупных социальных расходов регионального бюджета меньше доли подобных расходов в г. Самара всего на 34 п.п., в Архангельской – 43 п.п., Новосибирской – 47 п.п., Свердловской – 45 п.п.

Что касается осуществления перераспределения финансовых средств, то как видно в наибольшей степени эта функция осуществляется в Республике Бурятия (доля финансовой помощи в расходах бюджета составляет 63%), Владимирской (63%), Челябинской (60%) и Курганских (56%) областях, в Алтайском (55%) и Краснодарском (52%) краях, то есть именно в тех регионах, где основное бремя социальных и квазисоциальных расходов лежит на местных бюджетах. В наименьшей степени распределение средств между бюджетами муниципальных образований осуществляется в Республике Мордовия (38%), Архангельской (37%) и Самарской (35%) областях и Хабаровском крае (37%) – тех субъектах Федерации, где передача социальных расходов на местный уровень не осуществляется.

* * *

Таким образом можно сделать следующие выводы о расходной части бюджетов муниципальных образований:

- основными статьями расходов бюджетов муниципальных образований являются социальные расходы и расходы на ЖКХ;
- существует значительное различие между долей расходов на ЖКХ и социальных расходов в бюджетах крупных городов и консолидированных бюджетов субъектов федерации, объясняемое низким развитием социальной и коммунальной инфраструктуры за пределами этих городов, в других населенных пунктах регионов;
- в некоторых субъектах федерации продолжает сохраняться ситуация, при которой уровень перераспределения региональными бюджетами финансовых средств между нижестоящими уровнями власти низок и значительная часть расходов, которая должна быть передана на местный уровень, по-прежнему финансируется из региональных бюджетов.

2. Анализ практики привлечения заемных средств региональными и местными бюджетами

2.1. Законодательное регулирование заимствований

1) Ограничения на объем заимствований.

Право на осуществление заимствований органами власти субъектов федерации и местного самоуправления закреплено в статьях 125 и 126 Гражданского кодекса. При этом статья 132 Конституции РФ в перечень источников финансирования местных бюджетов включает заемные средства.

Законом РФ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации (статья 16) устанавливается, что "предельно допустимая сумма долгов обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15 процентов расходной части местного бюджета".

Это единственный законодательный акт федерального уровня прямо ограничивающий суммарный объем заимствований нижестоящих органов власти. Дополнительные ограничения устанавливаются для субъектов Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющими эмиссию долговых ценных бумаг.

В соответствии с Законом РФ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" от 29 июля 1998 г. размещение ценных бумаг может производиться только в форме облигаций или иных эмиссионных ценных бумаг. В Законе были установлены ограничения на объем заимствований региональных и местных органов власти, соблюдение которых служит условием регистрации эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг.

В соответствии с Законом, субъект федерации, претендующий на выпуск эмиссионных ценных бумаг перед ее регистрацией обязан предусмотреть в законе о бюджете на текущий финансовый год предельный объем заимствований, который не должен превышать 30 процентов величины собственных доходов на текущий финансовый год, без учета финансовой помощи из вышестоящего бюджета и привлеченных в текущем финансовом году заемных средств. Аналогично определяемый предел соотношения величины заимствований и собственных доходов для выпускающих ценные бумаги муниципалитетов не должен превышать 15%.

В составе предельного объема заемных средств муниципалитетов и субъектов федерации не учитываются средства, привлекаемые и полностью используемые в текущем финансовом году на обслуживание имеющегося долга. При этом предельный

объем расходов на обслуживание долга субъектов Федерации и муниципальных образований не должен превышать 15 процентов общей величины бюджетных расходов.

В соответствии с Законом РФ "О рынке ценных бумаг" полномочия Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг не распространяется на процедуру эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации. Таким образом в настоящее время в соответствии с п.3 положения "О выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР", утвержденного постановлением Правительства РСФСР №78 от 28 декабря 1991 г., регистрация эмиссий таких ценных бумаг, производится Министерством финансов Российской Федерации. Регистрация муниципальных ценных бумаг в настоящее время также проводится Минфином РФ.

2) Порядок выпуска внешних облигационных займов.

В соответствии с Законом РФ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" (статья 6) субъектам федерации было предоставлено право осуществлять эмиссию долговых ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте, приводящую к образованию внешнего долга, при условии:

- представления при государственной регистрации проспекта эмиссии государственных ценных бумаг сведений о доходах, расходах, размере дефицита бюджета и источниках его финансирования за три последних года, предшествующих указанной эмиссии;

- обеспечения исполнения своих бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и налоговым законодательством Российской Федерации;

- получения разрешения на осуществление валютных операций, связанных с движением капитала, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- получения в соответствии с международными стандартами кредитного рейтинга, определяемого не менее чем двумя ведущими международными рейтинговыми агентствами;

- соблюдения требований к объему заимствований и объему расходов на погашение и обслуживание всех видов долговых обязательств:

В соответствии с законом "выпуск внешних облигационных займов субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом приоритета государственных внешних заимствований Российской Федерации".

Таким образом реальные полномочия по утверждению внешних заимствований субъектов федерации концентрируются в Минфине РФ и Центробанке.

3) Правовое регулирование инвестиций в муниципальные и субфедеральные ценные бумаги.

В нормативных актах, регламентирующих деятельность коммерческих банков и пенсионных фондов, муниципальные и субфедеральные долговые обязательства также рассматриваются как высоконадежные, что позволяет увеличивать инвестиции в муниципальные ценные бумаги, без ухудшения при этом показателей рискованности активов.

Согласно инструкции Центрального банка РФ №1 "О порядке регулирования деятельности кредитных организаций", коэффициент риска вложений в долговые обязательства субъектов РФ и местных органов власти, а также банковских ссуд под их залог был оценен в 20%, тогда как коэффициенты риска вложений в иные негосударственные ценные бумаги и размещения средств на корреспондентских счетах "ностро" у банков-резидентов определены в 70%.

В соответствии с экономическими нормативами надежности и платежеспособности негосударственных пенсионных фондов и компаний по управлению их активами, вложения в муниципальные облигации также рассматриваются как низко рискованные. Коэффициент оценки активов с учетом риска по ценным бумагам органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления составляет 0,250, тогда как по банковским депозитам он равен 0,425, по негосударственным ценным бумагам - 0,625.

Согласно утвержденным Росстрахнадзором правилами размещения страховых резервов, норматив оценки активов страховых организаций по показателям ликвидности, возвратности и прибыльности по ценным бумагам органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления установлен в размере 0,500, тогда как по государственным ценным бумагам - 0,875, по правам собственности на долю в уставном капитале - 0,125.

Инвестиции нерезидентов на рынке внутренних муниципальных облигаций, номинированных в российских рублях, регулируются законом Российской Федерации

"О валютном регулировании и валютном контроле" и Инструкций ЦБ РФ от 16 июля 1993 г. N 16 "О порядке открытия и ведения уполномоченными банками счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации". Согласно данной инструкции репатриация прибыли нерезидентов по инвестициям в муниципальные и субфедеральные ценные бумаги, номинированных в рублях, со сроком до погашения менее 1 года запрещена.

4) Налогообложение инвестиций в муниципальные ценные бумаги.

В соответствии с Законом РФ "О подоходном налоге с физических лиц" от 7 декабря 1991 г. (с изменениями и дополнениями от 23 декабря 1994 г.) физические лица освобождаются от уплаты подоходного налога по процентам и выигрышам по облигациям и другим ценным бумагам субъектов Федерации и органов местного самоуправления (ст. 3, п.1). По мере планируемого переноса тяжести налогообложения на физических лиц наличие упомянутой льготы станет играть важную роль.

В соответствии с Законом РФ "О налоге на прибыль для предприятий и организаций", (статья 9, п.2.) процентный доход (дисконт) по облигациям субъектов федерации и местных органов власти у юридических лиц облагается налогом по льготной ставке в 15%.

2.2. Заимствования субъектов Федерации и местных органов власти.

Основной тенденцией развития бюджетной системы последних лет стал опережающий рост первичных бюджетных дефицитов субъектов федерации и местных органов власти, покрываемых за счет заимствований.

В 1997 г. дефицит территориальных бюджетов составил 1,25% ВВП, увеличившись с менее чем 0,38% ВВП в 1995 г. и 0,96% ВВП в 1996 г. Сокращение источников финансирования дефицита бюджета, произошедшее в результате нарастающего финансового кризиса 1998 г. привело к вынужденному сокращению дефицита территориальных бюджетов до 0,35% ВВП (см. таблицу 8).

Таблица 8

Финансирование дефицита бюджетов субъектов Федерации в 1995-1998 гг.

	1995 г.		1996 г.		1997 г.		1998 г.	
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млн. руб.	% ВВП
Дефицит	5979,7	0,38	19874,7	0,90	31989,9	1,24	-9385,4	-0,35
Общее финансирование								
1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях и в валюте	26,6	0,00	620,2	0,03	-4837,8	-0,19	413,4	0,02

	1995 г.		1996 г.		1997 г.		1998 г.	
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млн. руб.	% ВВП
Остатки на начало периода	4283,0	0,27	5336,0	0,24	6553,9	0,25	10868,3	0,40
Остатки на конец периода	4256,4	0,27	4715,8	0,21	11391,7	0,44	10454,9	0,39
2.Субфедеральные и муниципальные ценные бумаги	н.д.	---	3564,4	0,16	5602,3	0,22	-364,2	-0,01
- Привлечение средств		---	13885,1	0,63	19974,1	0,77	12581,6	0,47
- Погашение основной суммы задолженности	н.д.	---	10320,7	0,47	14371,7	0,56	12945,8	0,48
3.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	1058,5	0,07	5154,9	0,23	17016,8	0,66	-2434,7	-0,09
- Получение ссуд	2057,7	0,13	10432,7	0,47	17369,3	0,67	2484,5	0,09
- Возврат ссуд	999,2	0,06	5277,8	0,24	352,5	0,01	4919,2	0,18
4.Прочие внутренние заимствования	4894,2	0,31	10544,2	0,48	14208,6	0,55	11770,9	0,44
- Кредиты	7391,5	0,47	18767,8	0,85	35695,7	1,38	35930,0	1,34
- Погашение основной суммы задолженности	2497,3	0,16	8223,6	0,37	21487,1	0,83	24159,1	0,90
ИТОГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	5979,2	0,38	19883,7	0,90	31989,9	1,24	9385,4	0,35

Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Из таблицы видно, что на фоне отрицательного сальдо по бюджетным ссудам, полученным из федерального бюджета и выплатам по субфедеральным ценным бумагам, единственным способом покрытия реального финансирования дефицита по итогам 1998 года стали прочие (банковских) заимствования, а также изменение остатков средств на счетах.

Таблица 9

Источники финансирования дефицита региональных консолидированных бюджетов

	1995 г.		1996 г.		1997 г.		1998 г.	
	Млрд. руб.	% к дефициту	Млрд.руб	% к дефициту	Млрд.руб	% к дефициту	Млрд. руб	% к дефициту
Дефицит	5979,7	100,00	19874,7	100,00	31989,9	100,00	12667,8	100
1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	71,2	1,19	634,5	3,19	-4620,6	-14,44	1112,3	4,40%
2.Субфедеральные и муниципальные ценные бумаги	н.д.	---	3564,4	17,93	5602,3	17,51	519	-3,88%
3.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	1058,5	17,70	5154,9	25,94	17016,8	53,19	895,5	-25,94%
4.Прочие внутренние заимствования	4894,2	81,85	10544,2	53,05	14208,6	44,42	10140,9	125,42%

Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

При расчете долговой нагрузки региональных бюджетов дополнительно следует учитывать накопленный объем обязательств по гарантиям, не включаемых в официальную статистику бюджетной задолженности. По данным Счетной Палаты,

рассчитанным на основе выборки 68 российских регионов, к 1 июля 1997 г. объем финансовых гарантий превышал 50% от суммарного объема иных долговых обязательств субъектов федерации. (см. таблицу 10).

Таблица 10

Задолженность субъектов РФ по видам долговых обязательств

Вид долговых обязательств	Задолженность	Задолженность
	на 01.01.97	на 01.07.97
Кредиты	8	6
Облигации	13	35
Векселя ¹	23	16
Гарантии	43	34
Прочие виды заимствований	16	7
Всего по 68 субъектам РФ	100	100

Источник: Счетная Палата РФ

По существующей практике бюджетные гарантии выдаются не столько государственным и муниципальным предприятиям, сколько коммерческим компаниям. В некоторых муниципальных образованиях гарантии по кредитам коммерческим компаниям составляют до 90% всех выданных гарантий. Следствием подобной практики является субсидирование неэффективных предприятий, консервация неэффективной экономической структуры, случаи коррупции.

В большинстве случаев администрациями городов и регионов не производится анализ бизнес-плана проекта, его экономической эффективности. Существует практика, согласно которой в годовом бюджете устанавливается предельная сумма, на которую могут быть выданы бюджетные гарантии в текущем году, но зачастую выдается гарантий на значительно большую сумму.

Многие администрации не ведут планомерный учет выданных поручительств, финансовые службы не знают сумм, которые могут быть востребованы по гарантиям и не ведут мониторинг их исполнения.

По итогам 1997 г. в двух субъектах Федерации – Москве и Воронежской области, наблюдался профицит консолидированного регионального бюджета. В 15 регионах дефицит бюджета находился в пределах от 0,5 до 5% его расходной части, в 28 регионах – в пределах от 5 до 10%, в 23 регионах – от 10 до 15%, в 9 от 15 до 20, в 6 регионах – от 20 до 30%, в 4 – в пределах от 30 до 55% (см. таблицу 11). Ужесточение

¹ В соответствии с Законом РФ "О переводном и простом векселе" (Статья 2), принятым в 11 марта 1997 г, субъектам федерации и муниципальным образованиям было запрещено принимать обязательства по векселям. Результатом стало быстрое снижение доли векселей в общем объеме

бюджетных ограничений, вызванное крахом доверия инвесторов к платежеспособности подавляющего большинства местных органов власти, инфляционный рост доходов, после августовского кризиса, привели к тому, что местные бюджеты выполнялись, впервые с середины 1995 г., с первичным профицитом, составившим в сентябре-декабре 3,699 млрд. руб.

Таблица 11

Превышение доходов над расходами (дефицит) консолидированного регионального бюджета в 1997 г. (в % к расходам)

Регион	Дефицит (% к расходам)
1. г. Москва	3,55%
2. Воронежская область	0,37%
3. Республика Башкортостан	-0,54%
4. Самарская область	-0,88%
5. Краснодарский край	-1,55%
6. Республика Татарстан	-1,79%
7. Ивановская область	-2,34%
8. Ханты-Мансийский АО	-2,35%
9. Таймырский АО	-2,55%
10. Владимирская область	-2,75%
11. Томская область	-2,81%
12. Белгородская область	-3,57%
13. Новгородская область	-3,84%
14. Приморский край	-4,26%
15. г. Санкт-Петербург	-4,28%
16. Пермская область	-4,51%
17. Ставропольский край	-4,95%
18. Ненецкий АО	-5,05%
19. Волгоградская область	-5,11%
20. Челябинская область	-5,19%
21. Кировская область	-5,31%
22. Псковская область	-5,57%
23. Калужская область	-5,57%
24. Рязанская область	-5,80%
25. Свердловская область	-5,81%
26. Сахалинская область	-6,11%
27. Мурманская область	-6,16%
28. Московская область	-6,17%
29. Смоленская область	-6,27%
30. Орловская область	-6,34%
31. Тюменская область	-6,48%
32. Тамбовская область	-6,51%
33. Республика Адыгея	-6,90%
34. Пензенская область	-7,11%
35. Курская область	-7,26%
36. Нижегородская область	-7,31%
37. Ямало-Ненецкий АО	-7,58%
38. Эвенкийский АО	-8,14%
39. Костромская область	-8,15%
40. Карачаево-Черкесская Республика	-8,43%
41. Ярославская область	-8,49%

накопленной задолженности местных бюджетов и дополнительный рост в 1997 г. объемов эмиссии региональных облигаций и банковского кредитования.

Регион	Дефицит (% к расходам)
42. Республика Мордовия	-8,52%
43. Амурская область	-8,85%
44. Липецкая область	-9,15%
45. Республика Хакасия	-9,75%
46. Магаданская область	-10,20%
47. Калининградская область	-10,65%
48. Кабардино-Балкарская Республика	-10,70%
49. Ростовская область	-10,83%
50. Красноярский край	-10,89%
51. Иркутская область	-10,97%
52. Тверская область	-11,02%
53. Чувашская Республика	-11,09%
54. Вологодская область	-11,18%
55. Хабаровский край	-11,21%
56. Саратовская область	-11,23%
57. Республика Северная Осетия	-12,06%
58. Республика Марий Эл	-12,37%
59. Астраханская область	-12,89%
60. Удмуртская Республика	-12,97%
61. Брянская область	-13,63%
62. Ленинградская область	-13,67%
63. Омская область	-13,70%
64. Чукотский АО	-13,83%
65. Алтайский край	-14,02%
66. Оренбургская область	-14,43%
67. Республика Калмыкия	-14,60%
68. Республика Карелия	-14,81%
69. Курганская область	-14,83%
70. Архангельская область	-15,09%
71. Усть-Ордынский Бурятский АО	-15,67%
72. Республика Дагестан	-15,72%
73. Ульяновская область	-16,06%
74. Читинская область	-16,91%
75. Кемеровская область	-17,29%
76. Новосибирская область	-17,90%
77. Тульская область	-18,17%
78. Республика Коми	-18,75%
79. Республика Алтай	-20,66%
80. Еврейская АО	-21,96%
81. Республика Бурятия	-23,19%
82. Ингушская Республика	-24,00%
83. Камчатская область	-26,17%
84. Коми-Пермяцкий АО	-28,35%
85. Республика Саха (Якутия)	-32,33%
86. Республика Тыва	-44,27%
87. Корякский АО	-54,48%
88. Агинский Бурятский АО	-54,85%

Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

2.2.1. Выдача ссуд региональными и местными бюджетами

Важной тенденций в финансовой деятельности региональных и местных бюджетов стал значительный рост объемов предоставляемых ими займов и ссуд различным предприятиям и организациям. В 1998 году их объем превысил 13 млрд.

рублей, составив 0,49% ВВП, увеличившись по сравнению с 0,37% ВВП в 1996 г. и 0,46% ВВП в 1997 г. (см. Таблицу 12).

Таблица 12

Выдача ссуд бюджетами субъектов Федерации в 1995-1998 гг.

	1995 г.		1996 г.		1997 г.		1998 г.	
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млн. руб.	% ВВП
Бюджетные ссуды, выданные предприятиям и организациям	8337,4	0,53	8246,5	0,37	11849,9	0,46	13181,9	0,49
Возврат ссуд предприятиями и организациями	2543,2	0,16	4733,2	0,22	6366,3	0,25	10262,2	0,38
Чистое кредитование	5794,2	0,36	3513,3	0,16	5483,6	0,21	2919,7	0,11

Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов.

Таким образом практически весь первичный дефицит территориальных бюджетов был потрачен на предоставление кредитов. Общий объем ссуд, предоставляемых предприятиям и организациям территориальными бюджетами, превысил 3,2% величины их суммарных расходов.

2.2.2. Заимствования субъектов Федерации и местных органов власти у коммерческих банков.

Кредиты коммерческих банков продолжают оставаться важнейшим источником заимствований для местных бюджетов. Начиная с января 1997 г. по август 1998 г. задолженность субъектов Федерации и органов местного самоуправления перед коммерческими банками в реальном исчислении возросла более чем в 6,6 раза, (с 2,8 до 24,5 млрд. руб в текущих ценах). Если в течении января-ноября 1997 г. соотношение между депозитами, размещенными муниципальными и региональными органами власти в коммерческих банках, и объемом заимствований у банковской системы было устойчиво положительным в пользу администраций, то уже с декабря 1997 года коммерческие банки стали нетто-кредиторами местных органов власти. К началу сентября 1998 г. требования коммерческих банков к региональным и муниципальным администрациям превысили объем имеющихся депозитов на 16,0 млрд. рублей. (см. Таблицу 13).

Таблица 13

Финансирование коммерческими банками региональных и местных органов власти (млн.руб.)

Дата	Требования коммерческих банков к органам местной власти*	Депозиты Органов местной власти в коммерческих банках	Сальдо Требований и депозитов
01.01.97	2 790,4	4 210,6	-1 420,2
01.02.97	3 054,9	5 052,5	-1 997,6
01.03.97	3 378,8	5 375,4	-1 996,6
01.04.97	3 232,6	6 602,9	-3 370,3
01.05.97	3 708,9	8 748,5	-5 039,6
01.06.97	4 288,2	10 882,1	-6 593,9
01.07.97	4 876,0	10 790,4	-5 914,4
01.08.97	7 700,2	11 355,7	-3 655,5
01.09.97	9 594,9	12 491,8	-2 896,9
01.10.10	10 277,2	12 049,0	-1 771,8
01.11.97	11 676,6	13 369,3	-1 692,7
01.12.97	12 073,8	12 765,2	-691,4
01.01.98	12 514,5	8 467,1	4 047,4
01.02.98	20 086,4	11 010,0	9 076,4
01.03.98	21 074,1	10 899,3	10 174,8
01.04.98	23 039,6	10 015,8	13 023,8
01.06.98	23 501,8	11 614,4	11 887,4
01.06.98	24 230,1	11 738,2	12 491,9
01.07.98	24 002,0	9 401,8	14 600,2
01.08.98	24 596,2	8 767,4	15 828,8
01.09.98	24 506,0	8 459,7	16 046,3
01.10.98	25 225,2	8 987,9	16 237,3
01.11.98.	23 799,5	10 641,7	13 151,8
01.12.98.	24 603,4	11 647,7	12 955,7
01.01.99.	24 172,4	10 145,9	14 026,5

*органы государственной власти субъектов федерации и местного самоуправления

Источник: ЦБ Российской Федерации, расчеты авторов.

В условиях кризиса и высокого уровня долговой нагрузки субфедеральных бюджетов ряд регионов не смог ни своевременно возратить банковские кредиты, ни достигнуть с кредиторами соглашения о реструктуризации имеющейся задолженности.

Иски кредиторов активно направляются в суд, и уже зафиксированы случаи ареста по решению суда банковских счетов региональных администраций. В сентябре 1998 г. был осуществлен арест счетов Оренбургской области, последовавший по иску "Глобэксбанка" в отношении непогашенного кредита на сумму 120 млн. руб. Весной 1998 г. судом по иску "Балтонэксимбанка" был наложен арест на казначейские счета Ленинградской области. Однако в большинстве случаев региональным администрациям, как правило, удается обеспечить пролонгацию взятых кредитов. В

значительной степени резкое увеличение объема банковского кредитования территориальных бюджетов носит таким образом для банков вынужденный характер: им приходится за счет новых кредитов рефинансировать как основную сумму долга, так и накопленные проценты.

2.2.3. Выпуск облигационных займов субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

За последние несколько лет объем и значение рынка муниципальных облигаций существенно возросли. В 1997 г. суммарный объем выпуска муниципальных и субфедеральных облигаций составил 29,5 трлн. руб. превысив 7,1% от объема эмиссии ценных бумаг правительства Российской Федерации. По сравнению с 1996 г. объем эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в долларовом эквиваленте увеличился в 2,7 раза, и превысил 5 млрд. долл. (см. таблицу 14).

Таблица 14

Динамика объемов выпуска облигаций субъектов федерации и органов местного самоуправления

	(в млрд. руб.)	(в млн.долл. США)
1992	5,6	33
1993	9,3	9
1994	2 701	1 152
1995	6 516	1 387
1996	10 789	1 895
1997	29 488	5 085

Источник: Минфин Российской Федерации.

Предпосылками роста доли облигационных займов в совокупном объеме заимствований регионов, наблюдаемое с начала 1996 г. стали: развитие инфраструктуры биржевой торговли ценными бумагами, запрет на выпуск и гарантирование регионами и муниципалитетами векселей в соответствии с законом РФ “О переводном и простом векселе”, временное снижение уровня реальных процентных ставок на внутреннем рынке, стимулировавшее спрос регионов на заемные ресурсы. Перед отдельными регионами открылись возможности привлечения значительного объема средств нерезидентов путем выпуска внешних еврооблигационных займов.

С начала 1998 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии внутренних облигационных займов 21 субъекта федерации на сумму 12,96 млрд. рублей и 7 муниципальных образований на сумму 378,95 млн. рублей (см. таблицу 15), а также 4 внешних облигационных займа 2 субъектов Федерации на сумму \$800 млн, DM 500 млн., ITL750 млрд.

Финансовый кризис и обвальное падение спроса на российские ценные бумаги привел к приостановке регистрации эмитентами новых выпусков субфедеральных и муниципальных эмиссий. По состоянию на 1 ноября 1998 г. последний зарегистрированный проспект эмиссии ценных бумаг территориальных органов власти был датирован 5 августа.

Таблица 15

Объем эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1998 г. (млн.руб.)

	Субфедеральные займы	Муниципальные займы
Январь	2410,0	140
Февраль	686,91	40
Март	355,56	25
1 квартал	3922,47	205
Апрель	2919,78	15
Май	1300,0	150
Июнь	775,36	0
2 квартал	4995,14	165
Июль	1500,0	8,95
Август	2540,0	0

Источник: Минфин Российской Федерации.

Можно выделить четыре основных типа субфедеральных займов, выпускавшихся в течении 1997-1998 гг.: внешние еврооблигационные займы, “сельские” и “энергетические” облигации, облигации, обращающиеся на биржевом рынке, и ценные бумаги, не прошедшие листинг на фондовых биржах.

Внешние региональные займы.

В 1997 г. на гребне благоприятной конъюнктуры более двадцати российских регионов готовились выйти на рынок еврооблигаций. Ряд из них получило международный кредитный рейтинг агентств Mood's, Standart&Poor's, IBCA Fitch на уровне Российской Федерации. Министерством финансов были зарегистрированы проспекты эмиссии 4 субъектов федерации: Москвы, Санкт-Петербурга, Нижегородской и Московской областей (см. таблицу 16).

К июню 1998 г. оформленные указами Президента РФ разрешения на выпуск внешних облигационных займов получили 12 субъектов федерации, в том числе: Республика Коми, Татарстан, Красноярский край, Ленинградская, Орловская, Самарская, Свердловская и Челябинская области.

Таблица 16

Внешние субфедеральные облигационные займы, зарегистрированные Минфином РФ

Эмитент	Объем эмиссии	Срок обращения	Дата	Лид-менеджер
Москва	\$500 млн.	3 года	31.05.97	CS First Boston, Nomura Int.
Санкт-Петербург	\$300 млн.	5 лет	18.06.97	Salomon Brothers
Нижегородская обл.	\$100 млн.	5 лет	03.10.97	ING Barings
Москва	DM 500 млн	3 года	02.04.98	CS First Boston
Москва	ITL750 млрд	3 года	03.05.98	Chase Manhattan International
Московская обл.	\$300 млн	5 лет	07.05.98	Swiss Bank, Goldman Sachs
Москва	\$500 млн	20 лет	23.06.98	CS First Boston, ING Barings

Источник: Минфин Российской Федерации.

О подготовке выпуска еврооблигаций заявили еще по крайней мере 10 субъектов федерации, не получивших пока разрешение на их выпуск, в том числе республики Саха (Якутия) и Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, Астраханская и Пермская области. Суммарный объем планируемых региональных еврооблигационных займов на 1998 г. составлял не менее 4 млрд. долл. (см. таблицу 17)

Однако вследствие кризиса доверия иностранных инвесторов в мае 1998 г. размещение региональных еврооблигаций оказалось фактически замороженным. Так, номинированный в долларах США 500 миллионный заем Москвы разместить уже не удалось.

При невозможности размещения 3-5 летних внешних займов и высоких номинальных процентных ставках по внутренним заимствованиям ряд российских регионов, в том числе Республика Саха (Якутия), Татарстан, Ямало-Ненецкий округ, Ленинградская область пошли на привлечение внешних краткосрочных банковских кредитов. Следует отметить, что привлечение регионами внешних банковских кредитов, в отличие от выпуска еврооблигационных займов, не требует санкции федеральных органов власти.

Таблица 17

Некоторые планировавшиеся еврооблигационные займы субъектов Российской Федерации.

Название	Объем эмиссии	Срок обращения	Генеральный менеджер, консультант
Астраханская обл.	DM500 млн.	5 лет	Commerzbank
Иркутская обл.	\$100 млн	н.д.	ING Barings, Всероссийский банк регионального развития
Республика Коми	\$100-150 млн.	5 лет	SBS Warburg, Национальный резервный банк
Красноярский край	\$ 100 млн	5 лет.	CS First Boston
Орловская обл.	\$100 млн	от 3 лет	Credit Agricole Indosuez, Российский кредит, Держава
Пермская обл.	\$150-200 млн.	н.д.	Morgan Stanley, Менатеп
Самарская обл.	до \$500 млн.	5 лет	Goldman Sachs, Инкомбанк
Свердловская обл.	до \$150 млн.	3 года	WestMerchantBank, Инкомбанк
Татарстан	\$200-500 млн.	3-5 лет	ING Barrings, Альфа-банк
Челябинская обл.	\$ 300 млн.	н.д.	Morgan Stanley, Автобанк
Ямало-Ненецкий округ	\$250 млн.	н.д.	Bankers Trust, Национальный резервный банк.

Источник: Агентство "Рейтер"

В апреле 1998 г. процентная ставка по кредиту Татарстана составила рекордные для внешних заимствований субъекта Российской Федерации 23% годовых в долларах США. При этом Санкт-Петербург, под реструктуризацию накопленного долга, в июле 1997 г. подписал договор о получении доступа к сравнительно дешевой кредитной линии ЕБРР в размере 100 млн. долл.

Кредитный рейтинг российских регионов снижался одновременно с рейтингом страны, к 16 сентября составляя не выше уровня "ССС-" по шкале Standart&Poor's, что практически отсекает их от рынка частных несвязанных заимствований. Несмотря на своевременное обслуживание российскими регионами внешних облигационных займов, доходность субфедеральных еврооблигаций (погашаемых в 2000-2002 гг.) на вторичном рынке превысила в октябре 1998 г. 100% годовых в долларах США, на несколько десятков процентных пунктов превышая доходность федеральных ценных бумаг с аналогичным сроком обращения.

“Сельские” и “энергетические” облигации.

"Сельские" и "энергетические" облигации были выпущены субъектами федерации в целях реоформления их задолженности федеральному бюджету по товарным кредитам 1996 г. предприятиям АПК и кредитам 1993-1995 гг. предприятиям энергетики и электрификации. По данным кредитам органы власти субъектов федерации выступали гарантами возврата денежных средств предприятиями федеральному бюджету. Особенности "сельских" облигаций является унифицированность их выпуска: эмиссия осуществлялась равными сериями на срок в 1, 2 и 3 года, бездокументарная форма выпуска, купонный доход в размере 10% годовых. Размещение "сельских" и "энергетических" облигаций осуществлялось с дисконтом на аукционной основе.

Размещение и обращение этих облигаций на вторичном рынке проходит в торговой системе ММВБ. Следует отметить крайне низкую ликвидность вторичного рынка данного вида облигаций, что связано со сравнительно небольшим объемом каждой отдельной серии облигаций.

В 1997 г. было зарегистрировано 193 проспекта "сельских" облигаций на общую сумму в 6,6372 трлн. руб. и 8 проспектов эмиссии "энергетических" облигаций на сумму 795,18 млрд. руб. В первом полугодии 1998 г. суммарный объем 18 зарегистрированных выпусков сельских и энергетических облигаций составил 722,61 млн. деноминированных рублей.

Длительный срок обращения "сельских" облигаций, позволяющий нерезидентам в соответствии с российским законодательством рассчитывать на репатриацию ожидаемого дохода, способствовал в условиях благоприятной конъюнктуры 1997 г., их размещению среди иностранных инвесторов. По оценкам ФКЦБ нерезидентами было приобретено более 70-75% отдельных эмиссий "сельских" облигаций, выпускаемых российскими регионами в целях реструктуризации задолженности перед федеральным правительством со сроками обращения в 2 и 3 года.

Поскольку "сельские" облигации были выпущены не по инициативе администрации регионов, а под давлением Минфина РФ, размещались среди сторонних инвесторов (зарегистрированных вне территории региона), а некоторые эмиссии не были размещены и остались в распоряжении Минфина, то многие эмитенты не рассматривают выплаты по этим ценным бумагам как первоочередные. Регионам приходится расплачиваться по гарантированным ими кредитам АПК, которые ранее

традиционно списывались, а по этой причине в значительном количестве случаев использовались неэффективно, без расчета на возвратность.

Невыплаты по облигациям, даже на фоне дефолта федеральных органов власти вызывают значительные неблагоприятные последствия с точки зрения оценки кредитоспособности региональных властей внутренними и внешними инвесторами. Однако краткосрочные политические и экономические интересы руководства регионов, а также реальная дефицитность бюджетов при затруднительности рефинансирования приводят к случаям дефолта по "сельским" облигациям. Исключение составляют регионы, для которых погашение сельских облигаций составляет сравнительно незначительный процент от объема доходных поступлений, а также регионы активно проводящие собственные программы выпуска долговых ценных бумаг, для которых невыполнение обязательств по сельским облигациям чревато потерей доверия к остальным выпускаемым ими облигациям. Так, в июле-августе сельские облигации погасили республика Саха и Ленинградская обл., не сумевшие, однако, затем справиться с обслуживанием своих "обычных" облигаций, и допустившие по ним дефолт.

По состоянию на 15 ноября 1998 г. из 60 субъектов федерации 50 не сумели выполнить свои обязательства по данным ценным бумагам (см. таблицу 18).

Таблица 18

Выполнение российскими регионами обязательств по обслуживанию "сельских" облигаций* в 1998 г.

Эмитенты, не выполнившие свои обязательства.	
Агинский-Бурятский АО	июнь
Адыгея	август
Республика Алтай	июль
Алтайский край	июль
Амурская обл.	июль
Астраханская	июль
Бурятия	август
Брянская обл.	июль
Волгоградская обл.	июль
Вологодская обл.	ноябрь
Воронежская обл.	июль
Дагестан	сентябрь
Еврейская АО.	июнь
Ивановская обл.	июль
Ингушетия	август
Кабардино-Балкария	июль
Калининградская обл.	июль
Калмыкия	июнь
Калужская	сентябрь
Карачаево-Черкессия	октябрь
Кемеровская обл.	сентябрь
Кировская обл.	август

Эмитенты, не выполнившие свои обязательства.	
Коми	июль
Коми-Пермяцкий АО	октябрь
Краснодарский край	июль
Курганская	август
Липецкая обл.	июль
Магаданская обл.	июль
Мари-Эл	июль
Мордовия	август
Нижегородская обл.	октябрь
Новгородская обл.	июль
Пензенская обл.	июль
Псковская	август
Саратовская обл.	июль
Северная Осетия(Алания)	июль
Ставропольский край	июль
Таймырский АО	июль
Тамбовская обл.	июнь
Тверская обл.	сентябрь
Тыва	июль
Тюменская обл.	июль
Удмуртия	июль
Ульяновская обл.	июль
Усть-Ордынский АО	июль
Хабаровский край	сентябрь
Челябинская обл.	июль
Читинская обл.	июнь
Эвенкийский АО	октябрь
Ярославская обл.	июль
Эмитенты, выполнившие свои обязательства.	
Карелия	июнь
Красноярский край	сентябрь
Ленинградская обл.	Август
Омская обл.	Июнь
Оренбургская обл.	Июнь
Саха (Якутия)	июль
Томская обл.	Май
Ростовская обл.	Август
Хакасия	июнь
Чувашия	июль

Источник: Агентство Прайм-ТАСС.

Если в мае-июне на 6 эмитентов, допустивших дефолт, приходилось 5 исправных плательщиков, то уже в июле это соотношение выросло до 26 к 2. Из двенадцати эмитентов, чьи облигации погашались после 17 августа (объявления дефолта по ГКО), лишь один — Красноярский край — сумел полностью рассчитаться с инвесторами. (см. Таблицу 19). Кроме того, в сентябре 1998 г. не был допущен дефолт по "энергетическим облигациям", выпущенным Приморским и Хабаровским краями.

Таблица 19

Динамика дефолтов российских регионов по обязательствам по "сельским" облигациям.

	Количество регионов, допустивших дефолт	Количество регионов, не допустивших дефолт
май	1	1
июнь	5	4
июль	27	2
август	8	2
сентябрь	5	1
октябрь	4	0
ноябрь	1	0
всего	60	10

Источник: Агентство "Прайм-ТАСС"

В настоящее время инвесторы выиграли ряд судебных разбирательств о невыполнении регионами обязательств по обслуживанию "сельских" облигаций. Однако исполнение судебных решений затруднено вследствие кризиса исполнения региональных бюджетов. По состоянию на 15 ноября лишь единственный эмитент, допустивший дефолт по сельским облигациям – Еврейская АО – сумел полностью расплатиться с инвесторами после решения суда.

В условиях, когда в большинстве регионов налоговые поступления в неденежной форме (взаимозачеты) формируют свыше 50% собственных доходов бюджета, администрации субъектов федерации ведут переговоры об исполнении своих обязательств по "сельским" облигациям в неденежной форме, путем осуществления товарных поставок продукции предприятий-налогоплательщиков.

Биржевой рынок субфедеральных ценных бумаг

По состоянию на начало июля 1998 г. на российском биржевом рынке, помимо сравнительно малоликвидных "сельских" и "энергетических" облигаций обращались ценные бумаги 17 субъектов Федерации. (см. таблицу 20).

Крупнейшими эмитентами облигаций, размещавшихся на биржевом рынке стали Москва, Санкт-Петербург, республика Саха (Якутия), Омская и Свердловская области, Татарстан. Торговля субфедеральными ценными бумагами сосредоточилась главным образом на трех биржах – СПВБ (Санкт-Петербургской межбанковской валютной бирже, ММВБ (Московской межбанковской валютной бирже) и МФБ (Московской фондовой бирже). Лидерство по оборотам субфедеральных облигаций удалось удержать СПВБ. Благодаря эффективной инфраструктуре, сложившейся на базе обслуживания облигаций Санкт-Петербурга, имеющих четырехлетнюю историю,

на СПВБ удалось построить сравнительно ликвидный рынок субфедеральных ценных бумаг. Ликвидность ценных бумаг поддерживалась маркет-мейкерами, выступающими в роли генеральных менеджеров субфедеральных займов – инвестиционными компаниями "АВК" и "Сбербанк-капитал". В результате к концу первого полугодия на СПВБ обращались облигации 7 крупнейших эмитентов субфедеральных ценных бумаг, при этом бирже удавалось даже опередить московские торговые площадки даже по оборотам торгов облигациями Правительства Москвы. Ликвидность большинства облигаций, обращающихся на ММВБ и МФБ невысока, в их торговых системах по каждой серии облигаций проводятся лишь разовые сделки.

Одновременно, до второй половины августа продолжали функционировать 4 региональные биржевые системы, обслуживающие торговлю исключительно субфедеральными ценными бумагами Администрации региона базирования: СМВБ (Сибирская межбанковская валютная биржа), ЮУФБ (Южно-Уральская фондовая биржа), ЕФБ (Екатеринбургская фондовая биржа), КСФТ (Фондовая биржа "Казанский совет по фондовой торговле").

Причиной активного выхода фондовой рынок явилась доступность рынка долговых ценных бумаг для небанковских финансовых институтов. При этом даже относительная ликвидность вторичного рынка позволяла рассчитывать на привлечение средств спекулятивно настроенных отечественных инвесторов.

Таблица 20

Эмиссия внутренних субфедеральных ценных бумаг в 1997 - 1998 гг.*

Эмитент	объем эмиссии		биржа
	1997 г. (млрд. руб.)	1998 (млн. руб.)	
субъекты Федерации			
Москва	4 600	2800	СПВБ, ММВБ, МФБ, МЦФБ
Санкт-Петербург	1 250	2840	СПВБ, ФБ "Санкт-Петербург"
Саха (Якутия)**	1270	1300	СПВБ
Оренбургская обл.	2 000	----	СПВБ, ФБ "Санкт-Петербург"
Омская обл.	350	1000	СПВБ, ФБ "Санкт-Петербург"
Ленинградская обл.	500	----	СПВБ
Свердловская обл.	300	1000	ЕФБ, СПВБ
Иркутская обл.	855	600	МФБ
Ростовская обл.	290	190	МФБ
Новосибирская обл.	200	200	СМВБ
Челябинская обл.	150	200	ЮУФБ
Татарстан***	800	560	КСФТ
	700	----	ММВБ
Московская обл.	1 000	----	ММВБ
Курская обл.	400	----	ММВБ
Липецкая обл.	100	75	ММВБ
Новгородская обл.	----	30	ММВБ

Эмитент	объем эмиссии		биржа
	1997 г. (млрд. руб.)	1998 (млн. руб.)	
субъекты Федерации			
Алтайский край	----	300	----
Белгородская	----	100	----
Ивановская обл.	25	20	----
Приморский край	----	200	----
Томская обл.	----	100	----
Республик Чувашия	----	140	----
Ярославская обл.	----	300	----
Амурская обл.	5,4	----	----
Бурятия	50	----	----
Волгоградская обл.	540	----	----
Кабардино-Балкария	0,15	----	----
Коми	150	----	----
Пермская обл.	120	----	----
Самарская обл.	300	----	----
Ямало-Ненецкий АО	280	----	----
Муниципалитеты			
г. Челябинск	150	150	ЮУФБ
г. Новосибирск	----	140	СМВБ
г. Нижневартовск	20	40	----
г. Волгоград	10	25	----
г. Ярославль	30,2	18,285	----
г. Чапаевск	2	4	----
г. Нижнекамск	---	20	----
г. Волжский	---	15	----
г. Жуковский	---	4,95	----
г. Брянск	10	----	----
г. Дубна	10	----	----
г. Калининград	20	----	----
г. Лангепас	20	----	----
г. Лобня	3	----	----
г. Новокуйбышевск	7,784	----	----
г. Новочебоксарск	20	----	----
г. Петрозаводск	16	----	----
г. Саратов	2,586	----	----
г. Чебоксары	100	----	----
Ленский район (Саха-Якутия)	10	----	----

* Кроме "сельских и "энергетических" облигаций.

** Отдельные эмиссии облигаций, зарегистрированные в 1997 г., обращаются только на внебиржевом рынке. Торговля облигациями эмитентов на биржевом рынке началась в 1998 г.

*** Облигации республики Татарстан различных эмиссий отдельно обращаются на ММВБ и фондовой бирже "Казанский совет по фондовой торговле" (КСФТ). До перевода на КСФТ торги по РКО Татарстана проводились на Волжско-Камской бирже.

Источник: По данным Минфина РФ и агентства "Прайм-ТАСС"

В мае-июне, доверие инвесторов к платежеспособности отечественных резко снизилось, что немедленно привело к дальнейшему повышению процентных ставок до 80-100% годовых. Однако потребность в рефинансировании своих обязательств не позволяла большинству эмитентов пойти на приостановку выпуска новых облигаций. Для большинства инвесторов становилась очевидной невозможность регионов

обслуживать столь быстро растущий внутренний долг, что еще больше усиливало панику. В результате с апреля по июнь обороты торгов по субфедеральным облигациям снизились в 1,5-2 раза (см. таблицу 21).

Таблица 21
Биржевой оборот субфедеральных ценных бумаг на вторичном рынке (млн.руб.)

Эмитент	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	
Санкт-Петербург	578,7	898,5	706,5	765,2	421,1	338,3	СПВБ,ФБ” Санкт-Петербург”
Оренбургская обл	191,4	323,6	275,3	331,0	167,8	170,0	СПВБ, ФБ” Санкт-Петербург
Москва	56,6	102,8	83,4	159,8	80,7	99,1	ММВБ, МФБ, СПВБ
Омская обл.*	----	7,8	80,0	73,3	28,6	49,3	СПВБ, ФБ” Санкт-Петербург”

* Торговля началась в феврале 1998 г.

Источник: Минфин Российской Федерации.

В августе процентные ставки значительно превысили 100% годовых, все внимание инвесторов переключилось на валютный рынок, и подавляющее большинство субфедеральных эмитентов приостановили аукционы по размещению облигаций

После объявления дефолта по ГКО о принудительной реструктуризации своих облигаций, принадлежащих юридическим лицам, объявили республика Татарстан (торги прекращены с 19 августа) и Новосибирская область (торги прекращены 25 августа). Затем, в течении сентября-октября произошел дефолт по облигациям республики Саха (Якутия), Свердловской, Оренбургской, Липецкой, Иркутской, Новгородской и Омской областей. Ленинградская область объявив в середине октября дефолт по собственным облигациям, в течении двух недель выкупила затем их у владельцев со значительным дисконтом на добровольной основе.

В ноябре Москве удалось добиться успешного погашения ценных бумаг, однако по добровольному согласию инвесторов до 40% выпуска было погашено в неденежной форме — путем обмена на налоговые освобождения, жилищные сертификаты и городские облигации нового, седьмого, выпуска.

Непосредственной причиной дефолтов стало исчезновение возможности для эмитентов рефинансировать свои обязательства за счет новых заимствований в связи с кризисом на финансовом рынке. Снижение общего уровня бюджетных поступлений: падение собираемости налогов и задержки в получении федеральных трансфертов сделали погашение облигаций за счет собственных средств невозможным. В ряде случаев, значительная доля средств, привлекаемых при размещении региональных ценных бумаг использовалась для проведения уполномоченными инвестиционными

структурами операций с ГКО, что после федерального дефолта не могло не подорвать устойчивость финансовых схем облигационных займов.

Стандартной схемой действий региональной администрации при дефолте является отказ от формулирования условий реструктуризации задолженности. При этом в полном объеме осуществляется погашение облигаций, принадлежащим физическим лицам, без какого-либо ограничения на максимальный объем инвестиций.

К середине ноября из 11 эмитентов, создавших крупные и сравнительно ликвидные рынки своих облигаций лишь Москва, Санкт-Петербург и Челябинская области, избежавшие дефолта.

Облигации, не обращающиеся на биржевом рынке

В настоящее время в России не существует развитой инфраструктуры внебиржевой торговли долговыми ценными бумагами, при этом в листинг РТС, и долговые ценные бумаги не входят.

Основными причинами, по которыми эмитент субфедеральных или муниципальных ценных бумаг не проводит их листинг на биржевом рынке, как правило являются:

а) сравнительно небольшой объем эмиссии, делающий формирование биржевого рынка данных ценных бумаг нецелесообразным, целевой характер

б) целевой характер выпускаемых облигаций, предусматривающих возможность погашения в неденежной форме (жилищные займы), либо ориентированных преимущественно на население – сберегательные займы.

в) протекционистский характер займов, ориентированных на поддержание высокой доходности для сравнительного узкого круга привилегированных инвесторов, наличие стратегического инвестора, не обеспечившего создания ликвидного вторичного рынка облигаций.

г) отсутствие в регионе развитой биржевой площадки, при еще не до конца отработанной системе листинга субфедеральных ценных бумаг в общероссийских центрах биржевой торговли субфедеральными облигациями на СПВБ и ММВБ.

Формирования центров биржевой торговли субфедеральными ценными бумагами на СПВБ и ММВБ способствовала переводу на биржевой рынок облигаций регионов, размещавшимися и обращавшимися ранее исключительно на внебиржевом рынке. Примерами этого процесса является начала размещения и обращения на СПВБ эмиссий облигаций Республики Саха (Якутия) и Омской области.

Развитие инфраструктуры рынка субфедеральных ценных бумаг, обеспечивающее снижение транзакционных издержек при размещении облигаций и более высокую их привлекательность для спекулятивных инвесторов, обеспечивало интерес к выпуску масштабных облигационных займов со стороны ряда регионов, ранее не производивших крупных эмиссий.

Муниципальные облигации

За первые 8 месяцев 1998 г. объем эмиссии ценных бумаг, выпущенных муниципальными образованиями, составил 378,95 млн. рублей, при этом из семи зарегистрированных эмиссий три были выпущены столицами субъектов федерации.

Лишь ценные бумаги 2 эмитентов – Челябинска (150 млн. руб.) и Новосибирска (140 млн. руб.) вышли на биржевой рынок. Объемы выпуска остальных эмиссий муниципальных ценных бумаг не превышали 40 млн. руб., что не позволяло рассчитывать на создание ликвидного вторичного биржевого рынка (см. таблицу 22).

Таблица 22

Эмиссия муниципальных ценных бумаг

эмитент	объем эмиссии		биржа
	1997 г. (млрд. руб.)	январь-август 1998 г. (млн.руб.)	
г.Челябинск	150	150	ЮУФБ
г.Новосибирск	----	140	СМВБ
г.Нижевартовск	20	40	----
г.Волгоград	10	25	----
г.Чапаевск	2	4	----
г.Волжский	---	15	----
г.Жуковский	---	4,95	----
г.Брянск	10	----	----
г.Дубна	10	----	----
г.Калининград	20	----	----
г.Лангепас	20	----	----
г.Лобня	3	----	----
г.Новокуйбышевск	7,784	----	----
г.Новочебоксарск	20	----	----
г.Петрозаводск	16	----	----
г.Саратов	2,586	----	----
г.Чебоксары	100	----	----
Ленский район (Саха - Якутия)	10	----	----
г.Ярославль	30,2	----	----

Источник: Минфин Российской Федерации.

В 1997 г. объем эмиссии облигаций органов местного самоуправления составил 418,6 млрд. неденоминированных рублей. За этот период выпуски облигаций были зарегистрированы в 16 муниципальных образованиях, что вдвое превысило их число за

весь 1996 г., когда было зарегистрировано всего 8 эмиссий. Вместе с тем, например, в 1995 г. количество эмиссий муниципальных ценных бумаг составило 31.

В 50% случаях эмитентами муниципальных облигаций выступили столицы субъектов федерации. В 15 случаев из 16 эмитентами выступали города, облигации выпусти лишь один административный район — Ленский район республики Саха (Якутия).

В числе лидеров по количеству организованных муниципальных займов вошли Московская, Тюменская и Самарская области. Облигации г. Чебоксары и г. Новочебоксарска были выпущены в форме муниципальных казначейских обязательств и предусматривали возможность обмена на налоговые освобождения по номиналу.

Из общего числа, 5 займов могли погашаться как в денежной, так и в неденежной форме, в том числе 4 — жильем, а 1 — торговыми площадями. Два жилищных займа имели продолжительность 25 лет, с возможностью досрочного погашения. Ряд жилищных займов имел двойной номинал, денежный и выраженный в долях квадратного метра.

Важным фактором привлекательности жилищных ценных бумаг стал существующий порядок взимания НДС по жилищному строительству. Так, в соответствии со статьей Законом РФ “О налоге на добавленную стоимость” (Статья 5) не облагается НДС стоимость работ по строительству жилых домов, осуществляемых с привлечением средств бюджетов всех уровней и целевых внебюджетных фондов, при условии, что эти средства составляют не менее 40% стоимости работ. Таким образом, владельцы жилищных муниципальных облигаций получают возможность приобретения жилья, финансируемого из средств займа, по цене более низкой, чем недвижимости, построенной исключительно на средства частных инвесторов.

Финансовый кризис в наибольшей степени повлиял на платежеспособность муниципалитетов, ориентированных на постоянное рефинансирование путем выпуска краткосрочных облигаций. В июне 1998 г. приостановил размещение своих облигаций Новосибирск, а в октябре был объявлен дефолт по облигациям г. Челябинска.

2.3. Некоторые показатели финансового состояния бюджетов субъектов Российской Федерации

В настоящем разделе мы рассмотрим ряд показателей, характеризующих финансовое состояние бюджетов субъектов РФ и их возможности по погашению задолженности перед федеральным бюджетом и другими кредиторами.

Для целей корректного определения долгосрочной финансовой устойчивости субъекта Федерации, имея в виду его способность рассчитаться по своим обязательствам, необходимо использовать понятие его обязательств, включающих расходы по погашению и обслуживанию долга. Однако на основе имеющихся в Министерстве Финансов данных в настоящее время можно вести речь только об анализе финансовой устойчивости регионов с точки зрения финансирования текущих обязательств региональных бюджетов, формирующих их первичный дефицит. Нами первоначально было избрано несколько следующих показателей:

1) Доля собственных доходов в общем объеме доходов. Собственные доходы рассчитывались как сумма налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ по классификации месячной отчетности. Под общим объемом доходов понимается сумма по статье "Итого доходов".

2) Доля расходов консолидированного бюджета региона, финансируемая за счет собственных доходов. Этот показатель рассчитывался как отношение собственных доходов консолидированного бюджета региона к сумме по статье "Всего расходов" по классификации месячной отчетности по исполнению регионального бюджета.

3) Отношение дефицита к расходам — при расчете этого показателя использовались суммы по статьям "Превышение доходов над расходами (дефицит)" и "Всего расходов" месячного отчета об исполнении консолидированных бюджетов регионов.

4) Отношение собственных доходов к общему объему текущих обязательств консолидированного бюджета субъекта РФ. Показатель текущих обязательств консолидированного бюджета региона рассчитывался как сумма статей "Всего расходов" и статей кредиторской задолженности по всем видам расходов консолидированного бюджета региона, приводимых в справочных данных месячной отчетности.

5) Собственные доходы на душу населения. При расчетах использовался показатель "численность населения без ЗАТО на 1.01.1997".

6) Дефицит консолидированного бюджета региона на душу населения.

7) Доля расходов консолидированного бюджета региона, финансируемая за счет средств федерального бюджета — показатель, исчисляемый как отношение суммы статей "Безвозмездные перечисления: от других уровней власти", "Кредит, полученный от других уровней бюджета" и "Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета" месячной отчетности об исполнении консолидированных бюджетов регионов.

8) Получение средств федерального бюджета на душу населения — при расчетах использовался тот же показатель средств федерального бюджета, что и в предыдущем случае.

Результаты расчета этих показателей приведены в Приложении 1. При этом следует отметить, что, как уже говорилось выше, оценка платежеспособности регионов РФ невозможна без учета данных по выданным органами власти субъектов РФ гарантиям, а также по объемам, срокам погашения и расходам на обслуживание размещенных региональных займов и полученных бюджетных кредитов и ссуд.

На первоначальном этапе расчетов можно выделить две группы критериев финансовой устойчивости: показатели, связанные с определением степени дотационной зависимости региона от федерального бюджета и показатели, характеризующие дефицит бюджета региона. Мы включили последнюю группу показателей в число критериев для оценки платежеспособности, так как несмотря на то, что напрямую финансовое положение региона не связано с величиной дефицита его бюджета, на практике между ними наблюдается достаточно высокий уровень корреляции.

Следует отметить, что предложенные критерии дают достаточно устойчивые результаты. Так, в число последних пятнадцати регионов при всех восьми методиках входят Агинский бурятский автономный округ, Еврейская автономная область, Республика Алтай, Республика Тыва. Если в расчетах не учитывать показатели получения средств федерального бюджета, то в число последних пятнадцати регионов при расчетах по шести методикам входят, кроме перечисленных субъектов РФ, Ингушская Республика, Камчатская область, Коми-Пермяцкий АО, Корякский АО.

2.4. Перспективы развития рынка субфедеральных и муниципальных заимствований

После резкого понижения кредитного рейтинга всех отечественных субфедеральных и муниципальных эмитентов следует ожидать перехода от традиционных для России выпусков "general bonds" к облигациям, подкрепляемым

помимо бюджетных гарантий, доходами от финансируемого проекта, т.е. ценным бумагам с "двойным обеспечением".

Наиболее перспективным представляется финансирование за счет заемных средств реконструкции инфраструктурных объектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, спрос на услуги которых низкоэластичен благодаря статусу локальной монополии. Помимо достаточно высокой рентабельности, реализация подобных проектов позволит обеспечить определенное сокращение бюджетной нагрузки по дотированию ЖКХ, составившей в 1998 г. 3,44% ВВП или 23,7% доходов местных бюджетов. Финансирование инфраструктурных проектов является обычно приоритетным для международных финансовых организаций, предоставляющих при определенных условиях долгосрочные кредиты даже на фоне достаточно высоких общестрановых рисков.

Случаи массовых дефолтов на рынке муниципальных и региональных заимствований выявили основные проблемы, стоящие перед развитием этого рынка. Основным препятствием в привлечении финансовых ресурсов, помимо политических и общестрановых рисков, является **отсутствие институциональных механизмов защиты прав кредиторов**, финансирующих субъекты Федерации и органы местного самоуправления². Не созданы и механизмы секьюритизации муниципальных заимствований.

Во-первых, в случае отказа регионами погашать свои займы исполнение судебных решений, принимаемых в пользу кредиторов, оказывается невозможным. Как показала судебная практика по "сельским" облигациям, существующая законодательная база не в состоянии обеспечить соблюдение прав инвесторов при неисполнении долговых обязательств органами власти субъектов Федерации. Аресты, практикующиеся по решению судов, отдельных банковских счетов администраций оказываются неэффективными, тогда как арест всех бюджетных счетов региона невозможен. Процедура реализации прав кредиторов при дефолте отсутствует.

Решение проблемы защиты прав кредиторов требует развития законодательства в области процедуры реструктуризации задолженности субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Для этого, в соответствии с опытом ряда зарубежных государств, может быть целесообразно принятие особого закона о банкротстве муниципалитетов.

² См. А. Шадрин. Новые муниципальные облигации для городской инфраструктуры // Рынок ценных бумаг, 1999. №1, Стр.63-67.

Во-вторых, отсутствуют механизмы защиты прав кредиторов по контролю за целевым использованием заемных средств, управлению средствами резервных фондов займов, что ведет к их неэффективному и/или неправомерному использованию. Отсутствует сколько-нибудь развитая система мониторинга реализации инвестиционных проектов и оценки величины кредитных рисков по ним (банки-трасти, рейтинговые агентства).

Система контроля за целевым использованием заемных средств муниципалитетами и регионами, необходимость представления интересов множества мелких владельцев облигаций, которым по отдельности трудно отстаивать свои права, требует введения института банков-трасти, функции которых по действующему российскому законодательству потенциально могут взять на себя депозитарии³.

Основными функциями банка-трасти являются обеспечение прозрачности эмиссии, контроль за ее проведением, защита конечных инвесторов при невыполнении эмитентом своих обязательств. Банк-трасти осуществляет контроль (мониторинг) за текущим финансовым состоянием эмитента, управлением средствами резервного фонда и залоговым обеспечением займа. При невыполнении эмитентом своих обязательств по облигациям, банк-трасти предъявляет эмитенту требования об использовании средств резервного фонда для расчетов с инвесторами, представляет интересы облигационеров как коллективного кредитора в суде при возбуждении дела о банкротстве.

В-третьих, отсутствуют механизмы секьюритизации заимствований, т.е. объединения небольших по масштабу кредитов в единый пул, могущий служить обеспечением для выпуска потенциально ликвидных облигаций, доступных для инвестиций небанковских инвесторов. В результате остается практически невозможным формирование вторичного рынка задолженности муниципальных образований.

Развитие системы секьюритизации муниципальных заимствований требует формирования рынка долговых ценных бумаг, обеспеченных пулом банковских кредитов, либо пулом низкообъемных облигационных эмиссий, т.е. формирования рынка Asset-Backed Securities – ABS. При этом встает вопрос о необходимости гарантирования, либо страхования выпусков таких облигаций, поддержания их ликвидности на вторичном рынке. Если в ситуации конца 1997 г. на реализацию подобных функций еще могли претендовать крупнейшие российские банки, то теперь

³ Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций. М.:ИЭПП, 1998. Стр. 262-263.

среди потенциальных кандидатов из частных финансовых институтов остались лишь нерезиденты⁴.

Альтернативный вариант секьюритизации муниципальных заимствований может быть построен по модели организации вторичного рынка ипотечных кредитов, предусматривающей создание специального федерального агентства по кредитованию муниципальных образований (своего рода аналога российского Федерального агентства по ипотечному жилищному кредитованию, американских *Fanny Mae*, *Ginnie Mae* и *Freddie Mac*)⁵.

Такое агентство смогло бы самостоятельно выпускать крупные эмиссии потенциально ликвидных облигаций (возможно гарантированные третьей стороной), обеспеченные пулом выкупленных на вторичном рынке обязательств муниципалитетов по инфраструктурным проектам.

Вместе с тем, состояние финансового рынка, сложившееся к весне 1999 г., не позволяет говорить о вероятности реализации сколько-нибудь масштабных проектов в данной области даже в среднесрочной перспективе.

⁴ См. А. Шадрин. Секьюритизация активов и развитие рынка Asset-Based Securities // Финансист, 1998. №9-10. Стр.12-15.

⁵ См. А.Шадрин. Рынок ипотечных ценных бумаг. Опыт США и перспективы России //Рынок ценных бумаг, 1998. №7, Стр.62-64, №8 Стр.73-76.

3. Анализ влияния изменения доходных источников региональных и муниципальных бюджетов на межбюджетные отношения

3.1. Изменения налоговой системы Российской Федерации в связи с введением в действие Налогового кодекса

Федеральный Закон от 31.07.98 ввел в действие первую часть Налогового кодекса Российской Федерации и поправки в Закон "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". В связи с этим происходит поэтапное изменение налоговой системы, что приводит к естественному изменению соотношения между налоговыми доходами федерального, региональных и местных бюджетов. Принятие второй части Налогового кодекса должно завершить процесс реформирования налоговой системы. Здесь мы не рассматриваем изменения, которые могут произойти в связи с будущим принятием второй части Налогового кодекса (изменение налогооблагаемой базы и ставок по налогу на прибыль, НДС и др. налогам). Единственное, что здесь учтено — это то, что с его принятием вступит в силу новое распределение налогов между уровнями бюджетной системы, не в полной мере пока учитываемое поправками к Закону "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". В таблице 23 приведен список налогов различных уровней, закрепленных Законом (с учетом поправок и дополнений) и Налоговым кодексом Российской Федерации.

Налоговый кодекс не только упорядочивает и упрощает действующую налоговую систему за счет сокращения списка налогов, но и перераспределяет налоговые поступления между различными уровнями. Например, дорожный фонд преобразуется в дорожный налог и переходит с федерального на региональный уровень, так же как и налог на игорный бизнес. Налог на наследование или дарение с федерального уровня переходит на местный. В то же время лесной налог с регионального уровня переходит на федеральный уровень.

Кроме того, введение в действие некоторых новых налогов приводит к поэтапной отмене большого количества самых разнообразных мелких налогов и сборов. Например, введение Законом от 31.07.98 единого налога на вмененный доход отменяет для плательщиков этого налога большую часть налогов и сборов.

В связи с этим важное значение имеет проблема влияния изменения доходных источников бюджетов разных уровней на состояние межбюджетных отношений. Поскольку меняются источники и размеры налоговых поступлений в бюджеты различных уровней, то, естественно, следует проанализировать изменения

соотношений бюджетных доходов различных уровней и учесть их при распределении Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также региональных фондов поддержки муниципальных образований.

Таблица 23

Федеральные, региональные и местные налоги, предусмотренные Законом "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и Налоговым кодексом Российской Федерации

Налог	Федеральный		Региональный		Местный	
	Закон	Кодекс	Закон	Кодекс	Закон	Кодекс
налог на добавленную стоимость	*	*				
акцизы на отдельные группы и виды товаров	*					
акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья		*				
налог на доходы банков	*					
налог на доходы от страховой деятельности	*					
налог с биржевой деятельности (биржевой налог)	*					
налог на операции с ценными бумагами	*					
налог на доходы от капитала		*				
таможенная пошлина	*					
таможенная пошлина и таможенные сборы		*				
отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, зачисляемые в специальный внебюджетный фонд Российской Федерации	*					
налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы		*				
налог на дополнительный доход от добычи углеводородов		*				
платежи за пользование природными ресурсами, зачисляемые в федеральный бюджет, в республиканский бюджет республики в составе Российской Федерации, в краевые, областные бюджеты краев и областей, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов и районные бюджеты районов в порядке и на условиях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации	*					
налог на пользование недрами		*				
взносы в государственные социальные внебюджетные фонды		*				
сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами		*				
подходный налог (налог на прибыль) с предприятий	*					
налог на прибыль (доход) организаций		*				
подходный налог с физических лиц	*	*				
налоги, служащие источниками образования дорожных фондов, зачисляемые в эти фонды в	*					

Налог	Федеральный		Региональный		Местный	
	Закон	Кодекс	Закон	Кодекс	Закон	Кодекс
порядке, определяемом законодательными актами о дорожных фондах в Российской Федерации						
дорожный налог				*		
транспортный налог				*		
гербовый сбор	*					
государственная пошлина	*	*				
налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	*					
налог на наследование или дарение						*
сбор за использование наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний	*					
налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	*					
налог на игорный бизнес	*			*		
сбор за пограничное оформление	*					
лесной налог		*	*			
водный налог		*				
плата за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем			*			
экологический налог		*				
федеральные лицензионные сборы		*				
налог на имущество предприятий			*			
налог на имущество организаций				*		
налог на недвижимость				*		
сбор на нужды образовательных учреждений, взимаемый с юридических лиц			*			
налог с продаж			*	*		
единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности			*	*		
региональные лицензионные сборы				*		
налог на имущество физических лиц					*	*
земельный налог					*	*
регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью					*	

Налог	Федеральный		Региональный		Местный	
	Закон	Кодекс	Закон	Кодекс	Закон	Кодекс
налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне					*	
курортный сбор					*	
сбор за право торговли					*	
целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно - правовых форм на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели					*	
налог на рекламу					*	*
налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров					*	
сбор с владельцев собак					*	
лицензионный сбор за право торговли вино-водочными изделиями					*	
лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей					*	
сбор за выдачу ордера на квартиру					*	
сбор за парковку автотранспорта					*	
сбор за право использования местной символики					*	
сбор за участие в бегах на ипподромах					*	
сбор за выигрыш на бегах					*	
сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме					*	
сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении операций с ценными бумагами					*	
сбор за право проведения кино- и телесъемок					*	
сбор за уборку территорий населенных пунктов					*	
сбор за открытие игорного бизнеса (установка игровых автоматов и другого оборудования с вещевым или денежным выигрышем, карточных столов, рулетки и иных средств для игры)					*	
налог на содержание жилищного фонда и объектов социально - культурной сферы в размере, не превышающем 1,5 процента от объема реализации продукции (работ, услуг), произведенной юридическими лицами, расположенными на соответствующей территории					*	
местные лицензионные сборы						*

3.2. Формализация проблемы влияния изменения доходных источников на состояние межбюджетных отношений

Рассмотрим проблему определения влияния изменения доходных источников региональных и муниципальных бюджетов на состояние межбюджетных отношений. Отметим, что, с формальной точки зрения, задачи определения долей налоговых доходов субъектов Федерации в общем объеме консолидированного бюджета Российской Федерации и определения долей налоговых доходов местных бюджетов в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации решаются аналогично. Для определенности, рассмотрим сначала вторую задачу.

Введем обозначения:

- * $n_{ij}^{(k)}$ — объем j -го налога, собираемого в i -ом муниципальном образовании, остающийся в распоряжении k -го субъекта Федерации;
- * $n_i^{(k)}$ — совокупный объем налогов, собираемый в i -ом муниципальном образовании, остающийся в распоряжении k -го субъекта Федерации;
- * $n^{(j,k)}$ — объем j -го налога, остающийся в распоряжении k -го субъекта Федерации;
- * $n^{(k)}$ — налоговый доход консолидированного бюджета k -го субъекта Федерации;
- * x_j — доля j -го налога, перечисляемая в местный бюджет;
- * N — общее количество собираемых налогов;
- * $M^{(k)}$ — количество муниципальных образований в k -ом субъекте Федерации.

В этих обозначениях получаем, что совокупный объем налогов, собираемый в i -ом муниципальном образовании, остающийся в распоряжении k -го субъекта Федерации равен:

$$n_i^{(k)} = \sum_{j=1}^N n_{ij}^{(k)},$$

а доля налогов, перечисляемых в его бюджет равна:

$$\frac{\sum_{j=1}^N x_j n_{ij}^{(k)}}{n_i^{(k)}} 100\% .$$

Следовательно, доля налоговых доходов местных бюджетов в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета k -го субъекта Федерации составляет:

$$\frac{\sum_{i=1}^{M^k} \sum_{j=1}^N x_j n_{ij}^{(k)}}{\sum_{i=1}^{M^k} n_i^{(k)}} 100\% = \frac{\sum_{j=1}^N x_j \sum_{i=1}^{M^k} n_{ij}^{(k)}}{n^{(k)}} 100\% = \frac{\sum_{j=1}^N x_j n^{(j,k)}}{n^{(k)}} 100\% . \quad (1)$$

Аналогично доля налоговых доходов региональных бюджетов в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации составляет:

$$\frac{\sum_{k=1}^{86} \sum_{j=1}^N y_j n^{(j,k)}}{\sum_{k=1}^{86} n^{(k)}} 100\% = \frac{\sum_{j=1}^N y_j \sum_{k=1}^{86} n^{(j,k)}}{n} 100\% = \frac{\sum_{j=1}^N y_j n^{(j)}}{n} 100\% , \quad (2)$$

где

* n — налоговый доход консолидированного бюджета Российской Федерации;

* y_j — доля j -го налога, перечисляемая в бюджет субъекта Федерации.

Соотношения (1) и (2) показывают, что повышение доли налога, перечисляемого в местный бюджет (соответственно, в бюджет субъекта федерации), играет стимулирующую роль в собираемости этого налога только в том случае, когда величина собранного налога напрямую зависит от усилий местных органов власти.

Как только будут определены доли (y_i) федеральных налогов, перечисляемых в бюджеты субъектов федерации и доли (x_i) федеральных и региональных налогов, перечисляемых в местные бюджеты, можно в соответствии с соотношениями (1) и (2) определить доли налоговых доходов бюджетов нижестоящих уровней в консолидированных бюджетах вышестоящих уровней.

Поскольку величина Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации составляет 14% налоговых доходов федерального бюджета за исключением ввозных таможенных пошлин, то

$$F = 0,14 \left(n - \sum_{j=1}^{N_{\Phi}} y_j n^{(j)} \right).$$

Здесь F — величина Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а N_{Φ} — количество федеральных налогов бюджета за исключением ввозных таможенных пошлин.

3.3. Влияние изменения доходных источников на соотношение налоговых доходов федерального и региональных бюджетов

В связи с принятием Налогового Кодекса и внесением поправок в Закон "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" естественным образом произойдет перераспределение налоговых доходов между бюджетами различных уровней. Проанализируем возможные изменения в распределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами на примере данных об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации в 1997 г.

Всего в 1997 г. было собрано налогов на сумму 572536,4 млрд. руб. Из них в бюджет Российской Федерации было зачислено 243547,8 млрд. руб., а 328988,6 млрд. руб. было зачислено в бюджеты субъектов федерации, т.е. распределение налоговых доходов в консолидированном бюджете между федеральным и региональными бюджетами составило 42,5% и 57,5%, соответственно.

При неизменной налоговой системе параметрами управления, определяющими доли налоговых доходов в бюджетах разных уровней, являются доли налогов вышестоящего уровня, остающиеся в распоряжении бюджетов нижестоящих уровней. В рассматриваемом нами случае, это доли федеральных налогов, остающихся в распоряжении субъектов Федерации. Законом "О федеральном бюджете на 1997 год" установлено, что в бюджеты субъектов Федерации зачисляются поступления от следующих федеральных налогов:

налога на прибыль (доходы) предприятий и организаций — по установленным ставкам в соответствии с действующим законодательством;

50 процентов доходов от акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, производимые на территории Российской Федерации;

100 процентов доходов от акцизов на остальные товары, производимые на территории Российской Федерации, за исключением акцизов на нефть (включая газовый конденсат), газ, бензин автомобильный и автомобили;

25 процентов доходов от налога на добавленную стоимость (15% – с 1 апреля 1999 года) на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации, за исключением налога на добавленную стоимость на драгоценные металлы и драгоценные камни, отпускаемые из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;

доли отчислений от подоходного налога с физических лиц в соответствии с действующим законодательством (в момент написания настоящей работы ставка отчислений составляла 100%);

платежей за пользование природными ресурсами — по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации;

отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, оставляемых в распоряжении субъектов Российской Федерации для целевого финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы в соответствии с территориальными программами геологического изучения недр, а также отчислений по общераспространенным полезным ископаемым;

лицензионного сбора за право оптовой продажи алкогольной продукции;

транспортного налога;

прочих налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В таблице 24 приведены данные по налоговым доходам консолидированного бюджета Российской Федерации. Сумма федеральных налогов в налоговых доходах субъектов федерации составила 237259,7 млрд. руб., или 72,1% всех налоговых доходов субъектов федерации, т.е. почти 3/4. Всего же сумма федеральных налогов составила 480807,7 млрд. руб., т.е. 84,0% налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. При этом, как не трудно заметить, распределение налоговых доходов между бюджетами разных уровней, закрепленное в законе о бюджете, не соблюдалось. Например, налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги, из которого по закону в распоряжении субъектов Федерации должно оставаться 25%, фактически распределялся в соотношении 37,8% региональным бюджетам, 63,2% — федеральному. Таким образом, субъекты федерации в среднем по России получили в свое распоряжение в 1,5 раза больше средств за счет налога на добавленную стоимость, чем это было предусмотрено Федеральным Законом.

Таблица 24

Налоговые доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 1997 г.

Наименование показателей	Консолидированный бюджет		Федеральный бюджет		Бюджет субъектов федерации	
	млрд.руб	% ВВП	млрд.руб	% ВВП	млрд.руб	% ВВП
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	178475,4	6,9	35650,3	1,4	142825,0	5,5
1.1. Налог на прибыль	102185,4	4,0	33144,9	1,3	69040,5	2,7
1.2. Подоходный налог с физических лиц	75117,2	2,9	1746,9	0,1	73370,3	2,8
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	1172,8	0,0	758,5	0,0	414,3	0,0
2. Налоги на фонд оплаты труда	9147,1	0,4	0,0	0,0	9147,1	0,4
3. Налоги на товары и услуги	245115,5	9,5	171356,0	6,6	73759,5	2,9
3.1. Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	142387,9	5,5	88572,1	3,4	53815,8	2,1
3.2. Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	28541,8	1,1	28541,8	1,1	0,0	0,0
3.3. Акцизы, в т.ч.	62823,0	2,4	50399,4	1,9	12423,6	0,5
нефть, включая газовый конденсат	33438,0	1,3	33438,0	1,3		
3.4. Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	1718,6	0,1	820,3	0,0	898,3	0,0
3.5. Прочие налоги на товары и услуги	9644,2	0,4	3022,4	0,1	6621,8	0,3
4. Налоги на имущество	47512,3	1,8	582,0	0,0	46930,4	1,8
4.1. Налог на операции с ценными бумагами	578,2	0,0	582,0	0,0	-3,7	0,0
4.2. Другие налоги на имущество	46934,1	1,8		0,0	46934,1	1,8
5. Платежи за использование природных ресурсов	35609,3	1,4	6999,7	0,3	28609,7	1,1
5.1. Плата за недра	15139,1	0,6	3212,8	0,1	11926,4	0,5
5.2. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	9394,1	0,4	2497,1	0,1	6897,0	0,3
5.3. Земельные налоги и арендная плата за земли	9436,0	0,4	1070,5	0,0	8365,5	0,3
5.4. Прочие платежи за использование природных ресурсов	1640,1	0,1	219,4	0,0	1420,7	0,1
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, в т.ч.	27815,2	1,1	27815,1	1,1	0,1	0,0
6.1. Импортные пошлины	26589,8	1,0	26589,8	1,0		
6.2. Прочие налоги на импорт	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
6.3. Экспортные пошлины	1225,3	0,0	1225,3	0,0		0,0
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	28861,5	1,1	1144,7	0,0	27716,8	1,1
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	572536,4	22,1	243547,8	9,4	328988,6	12,7

Источник: Минфин РФ

С другой стороны, подоходный налог с физических лиц должен был полностью зачисляться в бюджеты субъектов Федерации, в то время как фактически почти 2,5% (1746,9 млрд. руб.) было зачислено в федеральный бюджет.

Если бы налоговые поступления распределялись в точности в соответствии с Законом, то суммарные налоговые доходы регионов снизились бы до 312407,2 млрд. руб. Соответственно, при той же собираемости налогов, налоговый доход федерального бюджета увеличился бы до 260129,2 млрд. руб. Соотношение между налоговыми доходами федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации при этом изменилось бы на 45,4% к 54,6%. Кроме того, в этом случае величина Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации увеличилась бы на 2487,2 млрд. руб. или на 4,7% в сравнении с утвержденным размером фонда на 1997 г.

Введение в действие Налогового кодекса и поправок к действующему Закону "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" приводит, как уже отмечалось, к перераспределению части налогов между уровнями бюджетов, отмене некоторых действующих налогов и введению новых. Проанализируем изменения налоговых доходов федерального и регионального уровней в предположении действия налогового кодекса в 1997 г. В этом случае федеральными налогами являются следующие:

- * налог на добавленную стоимость;
- * акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
- * налог на доходы от капитала;
- * таможенная пошлина и таможенные сборы;
- * налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- * налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- * налог на пользование недрами;
- * взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- * сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- * налог на прибыль (доход) организаций;
- * подоходный налог с физических лиц;
- * государственная пошлина;
- * лесной налог;
- * водный налог;

- * экологический налог;
- * федеральные лицензионные сборы.

Будем считать, что налоги, соответствующие налогам, действовавшим в 1997 г., распределяются между бюджетными уровнями так же, как и они действовали. Налоги, перешедшие с регионального уровня на федеральный, полностью остаются в распоряжении федерального бюджета. Будем так же предполагать неизменным общий уровень собираемости налогов.

В сделанных предположениях налоговые доходы федерального и региональных бюджетов перераспределяются в пользу федерального бюджета (см. таблицу 25).

Таблица 25

Налоговые доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 1997 г. в предположении действия Налогового кодекса (млрд. руб.)

Наименование показателей	Консолидированный бюджет		Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов федерации	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	178475,4	6,9	33903,4	1,3	144571,9	5,6
2. Налоги на фонд оплаты труда	9147,1	0,4	0	0,0	9147,1	0,4
3. Налоги на товары и услуги	245145,4	9,5	180651,0	7,0	64494,4	2,5
4. Налоги на имущество	47495,9	1,8	582,0	0,0	46914,0	1,8
5. Платежи за использование природных ресурсов	35609,3	1,4	28129,2	1,1	7480,1	0,3
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	27815,2	1,1	27815,1	1,1	0,1	0,0
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	28861,5	1,1	2624,2	0,1	26237,3	1,0
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	572549,9	22,1	273704,8	10,6	298845,0	11,5

Расчеты показывают, что в условиях налогового кодекса доли налоговых доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации сближаются (47,8% и 52,2%). Тем самым увеличиваются возможности федерального бюджета по созданию целевых фондов. В частности, распределение налоговых доходов, приведенное в табл. 23, позволяет увеличить Федеральный фонд финансовой поддержки регионов на 4523,6 млрд. руб., или 8,5% по сравнению с запланированным на 1997 г. размером. Незначительное увеличение суммы собираемых налогов связано с учетом введения налога с продаж.

Оценка изменения налоговых доходов бюджетов субъектов федерации показывает, что собственные налоговые поступления в бюджеты субъектов Российской Федерации уменьшаются в среднем на 9,2%. При этом минимальные изменения происходят в самых "бедных" и самых "богатых" регионах. Это означает, что положение регионов-доноров с введением налогового кодекса меняется (в худшую сторону) незначительно, а положение регионов-получателей финансовой помощи

может улучшиться значительно за счет существенного увеличения размера Федерального фонда финансовой поддержки регионов.

3.4. Основные выводы

Введение в действие законом от 31.07.98 первой части Налогового кодекса Российской Федерации и поправок в Закон "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" приводит к поэтапному изменению соотношения между налоговыми доходами федерального, региональных и местных бюджетов. При этом налоговый кодекс не только упорядочивает и упрощает действующую налоговую систему за счет сокращения списка налогов, но и перераспределяет налоговые поступления между различными уровнями. Кроме того, введение в действие некоторых новых налогов приводит к поэтапной отмене большого количества самых разнообразных мелких налогов и сборов.

Рассмотрение проблемы определения влияния изменения доходных источников федеральных, региональных и муниципальных бюджетов на состояние межбюджетных отношений, с формальной точки зрения, сводится к задаче определения долей налоговых доходов субъектов федерации в общем объеме консолидированного бюджета Российской Федерации и определения долей налоговых доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете субъекта федерации. Полученные формальные соотношения (1) и (2) показывают, что повышение доли налога, перечисляемого в местный бюджет (соответственно, в бюджет субъекта федерации), играет стимулирующую роль в собираемости этого налога только в том случае, когда величина собранного налога напрямую зависит от усилий местных органов власти.

При неизменной налоговой системе параметрами управления, определяющими доли налоговых доходов в бюджетах разных уровней, являются доли налогов вышестоящего уровня, остающиеся в распоряжении бюджетов нижестоящих уровней. Проведенный на примере данных об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации в 1997 г. анализ возможных изменений в распределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами показал, что доля налоговых поступлений в бюджеты субъектов федерации была завышена по сравнению с Законом о федеральном бюджете 1997 г. — она составляла 57,5%, против 54,6%, которые должны были бы быть при соблюдении Закона. При этом, если бы в 1997 г. действовал Налоговый кодекс, то эта доля была бы еще меньше — 52,2%.

Оценка изменения налоговых доходов бюджетов субъектов федерации показывает минимальные изменения происходят в самых "бедных" и самых "богатых" регионах. Это означает, что положение регионов-доноров с введением налогового кодекса меняется (в худшую сторону) незначительно, а положение регионов-получателей финансовой помощи может улучшиться значительно за счет существенного увеличения размера Федерального фонда финансовой поддержки регионов.

4. Оценка вариантов перераспределения доходов бюджетов разных уровней путем установления нормативов отчисления от регулирующих налогов в бюджеты муниципальных образований

Для выработки оптимальной структуры распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы нами была проведена работа по расчету изменения структуры налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Расчет долей налоговых доходов, поступающих в бюджеты органов власти субъектов Федерации и в местные бюджеты производился на основе нормативов отчислений от регулирующих налоговых источников муниципальных бюджетов, содержащихся в законе “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” №126-ФЗ от 25.09.1997 г. Указанный закон установил следующие минимальные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты муниципальных образований:

1) Ставка отчислений поступлений налога на прибыль в местный бюджет — 5% от доли субъекта Федерации (максимум 63% от общего объема в соответствии с законом “О налоге на прибыль предприятий и организаций”), в то время как действующий закон “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления” не предусматривает норматива отчислений указанного налога в местные бюджеты, определяя, что его поступления перечисляются туда полностью или частично (фактически в 1996 году по Российской Федерации в местные бюджеты было направлено 40% поступлений налога на прибыль субъектов Федерации) .

2) Поступления подоходного налога зачисляются в местные бюджеты в размере 50% от доли субъекта Федерации, которая в соответствии с законом “О федеральном бюджете на 1996 год” составляла 90%, а начиная с 1997 года – 100%. Действующий закон “Об основах бюджетных прав...” также не предусматривает фиксированной нормы отчислений подоходного налога в местные бюджеты, а в целом по РФ в местные бюджеты в 1996 году было направлено 73% от доли субъекта Федерации.

3) Поступления НДС зачисляются в местные бюджеты в размере 10% от доли субъекта Федерации, которая составляла 25% в соответствии с законом “О федеральном бюджете на 1996-98 годы”, а с 1 апреля 1999 года – 15%. Существующее

законодательство никак не регламентирует распределение поступлений указанного налога между бюджетом субъекта Федерации и местным бюджетом, а фактически в 1996 году в целом по РФ в местные бюджеты было направлено 39% доли бюджетов субъектов Федерации.

4) Акцизы зачисляются в местные бюджеты в размере 5% от доли субъекта Федерации по акцизам на спирт, водку и ликероводочные изделия и 10% по акцизам на остальные виды подакцизных товаров за исключением минерального сырья, бензина, автомобилей, импортных подакцизных товаров. При этом в соответствии с законами о федеральном бюджете доля бюджета субъекта Федерации составила 50% по акцизам на первую группу товаров и 100% по акцизам на вторую группу товаров. Действующее законодательство не регламентирует нормативы распределения поступлений акцизов между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами, а в 1996 году в целом по РФ доля местных бюджетов составила 22%.

5) Поступления налога на имущество предприятий зачисляются в местные бюджеты в размере 50% поступлений указанного налога в бюджет субъекта Федерации. Этот норматив практически не изменился по сравнению с действующим законом “Об основах бюджетных прав...”. Единственное нововведение, закрепленной в новом законе “Об основах местного самоуправления” — это установление минимума в 50%, что означает отсутствие права субъекта Федерации снизить долю отчисления данного налога в местные бюджеты.

Были выполнены прогнозы перераспределения налоговых и неналоговых доходов между бюджетами разных уровней для некоторых вариантов установления ставок отчислений от федеральных налогов в местные бюджеты на уровне отдельных городов и субъектов РФ. Расчеты производились по трем направлениям:

1) оценка перераспределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ между бюджетами органов власти субъектов и местными бюджетами в 1997 г. в целом по стране (см. таблицу 1-1 Приложения 1);

2) оценка распределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ между бюджетами органов власти субъектов и местными бюджетами в 1997 г. на уровне 86 субъектов РФ;

3) оценка изменения налоговых доходов 20 бюджетов городов (г.г. Вологда, Череповец, Омск, Екатеринбург, Пермь, Новокузнецк, Самара, Ижевск, Магнитогорск, Владивосток, Иркутск, Махачкала, Саранск, Пенза, Тамбов, Кострома, Петрозаводск, Нижний Новгород, Ярославль, Владимир) при действии нескольких вариантов

минимальных нормативов отчислений налоговых поступлений в местные бюджеты в 1996 году (см. таблицы 1-8 – 1-9 Приложения 1);

4) оценка изменения налоговых доходов и общих доходов бюджетов городов и районов Нижегородской области в случае действия в 1996 году нескольких вариантов минимальных нормативов отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты (см. таблицу 1-7 Приложения 1).

Расчеты производились для ответа на вопрос, как изменились бы налоговые доходы местных бюджетов в 1997 году, если бы действовали различные варианты минимальных ставок отчислений поступлений регулирующих налогов в местные бюджеты, а сами отчисления производились по этим минимальным ставкам.

Для более точного прогноза налоговых поступлений местных бюджетов в 1998 году необходимо учитывать возможные изменения налогового законодательства в связи с осуществлением реформы налоговой системы, одно из положений которой, содержащееся в предыдущем проекте Налогового кодекса, заключается во введении налога с продаж при отмене налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Расчеты показывают, что на уровне России в целом поступления налога с продаж замещают налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Потери местных бюджетов при установлении максимальной ставки налога в размере 5% и зачислении в бюджеты муниципалитетов 60% поступлений налога не превышают 4 млрд. руб., а при зачислении полностью в местные бюджеты — возникают дополнительные доходы в объеме от 1 млрд. руб. Однако на уровне большинства регионов расчетные поступления налога с продаж превышают фактические поступления упраздняемого налога.

Проделанные нами дополнительные расчеты показывают, что при ретроспективном прогнозе поступлений налога с продаж в 1997 году возникает следующая проблема: данные о розничном товарообороте по регионам приводятся Госкомстатом с учетом дооценки на величину нелегального розничного товарооборота, то есть на величину неучтенного товарооборота на вещевых и оптовых рынках и т.д., который не фиксируется в официальной отчетности, предоставляемой в налоговые органы и, следовательно, не подлежит обложению налогом с продаж. Мы в своих расчетах величины поступлений налога с продаж корректировали данные Госкомстата о розничном товарообороте по регионам на величину, равную оценке доли теневой экономики в ВРП. При этом в расчетах использовалась оценка доли теневой экономики, выполненная специалистами Мирового банка. Расчеты с заменой в 1997

году налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы налогом с продаж (взятого по максимальной ставке — 5%) приведены в таблицах 1-3 — 1-6 Приложения 1.

Указанные расчеты были выполнены в нескольких вариантах. Во-первых, мы производили оценку перераспределения налоговых доходов, исходя из существующей схемы распределения поступлений налога с продаж, содержащейся в федеральном законе "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" №2118-1 в редакции Федерального закона от 31.07.98 №150-ФЗ, согласно которой суммы платежей по налогу с продаж зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации и в местные бюджеты в размере соответственно 40 и 60 процентов. В то же время мы считаем более рациональным вариант, когда поступления налога с продаж полностью зачисляются в муниципальные бюджеты, — результаты соответствующих расчетов также представлены ниже. Оба варианта распределения поступлений налога с продаж были оценены как на основе официальных данных о розничном товарообороте в регионах в 1997 году, так и с учетом их корректировки на долю теневого оборота.

Большинство расчетов производилось не только по схеме закрепления налогов, установленной законом "О финансовых основах местного самоуправления", но также по следующим, предлагаемым нами альтернативным схемам перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами. Одна из этих схем может быть внесена в Государственную Думу в качестве поправок к закону как вступающая в действие с 1 января 2000 года (во изменение части 4 статьи 7 закона):

1) **Вариант 0-100-0-10-50.** В доходы местных бюджетов перечисляется 100% поступлений подоходного налога, 10% акцизов и 50% поступлений налога на имущество предприятий.

2) **Вариант 0-100-0-20-50.** В доходы местных бюджетов перечисляется 100% поступлений подоходного налога, 20% акцизов и 50% поступлений налога на имущество предприятий.

3) **Вариант 0-100-0-30-50.** В доходы местных бюджетов перечисляется 100% поступлений подоходного налога, 30% акцизов и 50% поступлений налога на имущество предприятий.

4) **Вариант 0-100-0-0-50.** В доходы местных бюджетов перечисляется не менее 100% поступлений подоходного налога с физических лиц и 50% поступлений налога на имущество предприятий. При этом не установлены минимальные нормативы отчислений в местные бюджеты поступлений налога на прибыль, НДС и акцизов (в

расчетах принималось, что поступления указанных налогов в местные бюджеты не перечисляются).

5) **Вариант 5-75-0-0-50.** В отличие от предыдущего варианта, в доходы местных бюджетов перечисляется 5% поступлений налога на прибыль и 75% поступлений подоходного налога.

6) **Вариант 5-75-0-0-100.** В отличие от предыдущего варианта, в доходы местных бюджетов перечисляется 100% поступлений налога имущество юридических лиц.

7) **Вариант 5-75-0-0-75.** В отличие от вариантов 5 и 6, в доходы местных бюджетов перечисляется 75% налога на имущество юридических лиц.

В соответствии с принципами налогообложения, налоговые поступления должны направляться в бюджет органа власти того уровня, для которого выполняются следующие условия (помимо эффективности администрирования сбора налога на соответствующем уровне власти):

1) Плательщики налога, поступления которого зачисляются в доходную часть некоторого органа власти, должны находиться в прямой зависимости от действий этого органа власти;

2) Плательщики налога, поступления которого зачисляются в доходную часть некоторого органа власти, должны иметь возможность оказания влияния на расходную политику этого органа власти.

В соответствии с этими условиями, поступления подоходного налога должны зачисляться хотя бы частично в местные бюджеты (налогоплательщики пользуются услугами местных органов власти и имеют возможность влиять на их политику в области бюджетных расходов). С другой стороны, существует проблема рационального распределения поступлений подоходного налога по видам бюджетам в случае получения налогоплательщиком доходов одновременно в нескольких муниципальных образованиях.

Налог на имущество (и особенно — на недвижимость) в соответствии с этими условиями должен полностью направляться в бюджеты муниципальных образований, так как состояние недвижимости напрямую зависит от услуг, финансируемых из этих бюджетов (коммунальные услуги и т.д.), владельцы имущества являются избирателями, а администрировать сбор налогов на имущество эффективнее всего на муниципальном уровне в силу максимальной немобильности объекта обложения и наличия у местных органов власти наиболее полной информации о наличии и стоимости имущества.

Рисунки 1-1 – 1-5, приведенные в Приложении 1 и выполненные по тем муниципальным образованиям, по которым мы имеем статистические данные⁶, показывают, что высказанные предположения однозначно не подтверждаются. Из построенных графиков, отражающих поступления основных налогов, формирующих доходы местных бюджетов, и расходы соответствующих бюджетов, видно наличие связи расходов местных бюджетов с поступлениями подоходного налога, налога на прибыль и НДС. Такое положение отражает сложившуюся структуру налоговых доходов, когда в целом по стране поступления указанных налогов формируют основную часть доходной части бюджета, а следовательно, и финансирование его расходной части. Другими словами, расходы местных бюджетов, с содержательной точки зрения имеют большую связь с поступлениями подоходного налога и налога на имущество предприятий, но формально они еще больше коррелируют с поступлениями налогов, доля которых в формировании доходов бюджета значительна, так как в конечном счете именно они служат источником финансирования большей части расходных обязательств, что приводит к зависимости величины расходов от объема доходов муниципалитетов.

Тем не менее, мы настаиваем на варианте, исключающем из состава регулирующих налогов акцизы и налог на добавленную стоимость. В отношении акцизов предварительные результаты показали, что доля поступлений акцизов в местные бюджеты настолько невысока, что даже при увеличении норматива отчислений до 30% общая величина налоговых доходов меняется незначительно.

Ряд содержательных соображений дополнительно говорит в пользу закрепления за местными бюджетами налога на имущество предприятий и некоторой доли налога на прибыль. В частности, именно в руках местных властей сосредоточены действенные рычаги по сбору налога на имущество (что будет особенно проявляться при замене налога на имущество налогом на недвижимость) и адекватной оценке налогооблагаемой базы для этого налога. Замена же поступлений НДС поступлениями налога на имущество возможно повлечет за собой повышения совокупного объема налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (прогнозировать такое развитие событий можно, исходя из предположения о том, что выведение из состава доходов местных бюджетов НДС не повлечет уменьшение его поступлений, а

⁶ На момент проведения расчетов мы располагали всем объемом статистических данных, необходимых для расчетов по отдельным муниципальным образованиям, только по состоянию на 1 января 1997 года.

закрепление за бюджетами этого уровня налога на имущество по причинам, указанным выше, создаст стимулы к увеличению его собираемости). Аналогично, органы власти муниципальных образований обладают реальными возможностями по увеличению уровня собираемости налога на прибыль. Поэтому закрепление в доходах местных органов власти некоторой доли налога на прибыль предприятий позволит создать заинтересованность местных властей в повышении уровня его собираемости.

Эти соображения должны приниматься в расчет при выборе итогового варианта. Таким образом, в большинстве расчетов мы опирались, кроме варианта, содержащегося в Законе, на три базовых варианта: вариант 0-100-0-0-50, 5-75-0-0-100 и 5-75-0-0-75, где за местными бюджетами закрепляются большие доли подоходного налога и налога на имущество предприятий.

4.1. Оценка перераспределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом по Российской Федерации.

Результаты расчетов последствий перераспределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом по Российской Федерации представлены в таблице 1-1 Приложения 1. Из таблицы видно, что в целом по всем субъектам РФ установление минимальных нормативов отчислений из консолидированного бюджета субъекта Федерации в местные бюджеты не приводит к увеличению доли отчислений налоговых доходов в местные бюджеты. Следовательно, установление минимальных нормативов отчислений, не приводя к росту гарантированной доли налоговых доходов местных бюджетов, исключает возможность возникновения дополнительных, по сравнению с 1997 г., расходных обязательств органов власти субъектов РФ по отношению к местным бюджетам для их дотирования в целях достижения минимального уровня налоговых доходов.

4.2. Оценка перераспределения доходов консолидированных региональных бюджетов на уровне субъектов Федерации

Результаты расчетов по этому направлению представлены в таблицах 1-2 – 1-6 Приложения 1, где в графе "Факт" представлены отчетные данные о структуре распределения налоговых доходов между бюджетами в 1997 году, Далее под заголовками "По закону "О финансовых основах...", "1 вариант", "2 вариант" и т.д. приведены расчеты соответственно по различным схемам распределения регулирующих налогов между бюджетами органов власти субъектов Федерации и местными бюджетами.

Результаты расчетов показывают, что в подавляющем большинстве регионов расчетные значения поступлений налога с продаж даже при корректировке официальной статистики превышают поступление налога на содержание жилищного фонда. Так, при всех вариантах введения налога с продаж и сохранения налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы превышение расчетной доли над фактической стабильно сохраняется только у Ненецкого АО по 1-4 и 5-6 вариантам закрепления поступлений регулирующих налоговых доходов. В остальных случаях превышение наблюдается только при сохранении в 1997 году налога на содержание жилищного фонда без введения налога с продаж у двух регионов: Красноярского края и Таймырскому АО при использовании 6 варианта ставок отчислений.

Подобные результаты подтверждают высказанные в начале данной работы соображения о том, что со временем на местные бюджеты перекладывается растущая доля расходных обязательств и соответственно, доходных источников. Аналогичные расчеты, сделанные нами для 1996 года⁷ показали превышение доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ у гораздо большего количества регионов.

Количественная оценка изменения распределения налоговых доходов в Нижегородской области и отдельных муниципальных образованиях производилась с учетом предложения по дальнейшему развитию финансовых основ местного самоуправления, заключающееся в том, чтобы установить нормативы гарантированных отчислений в бюджеты муниципальных образований не в процентах от суммы налоговых поступлений (по видам налогов), закрепленных за консолидированным бюджетом субъекта РФ, а в процентах от налоговых поступлений (по видам налогов), собираемых на территории данного муниципального образования (в части, составляющей доходы субъекта РФ). Это предложение составляло основу статьи 20 первоначального проекта закона "О федеральном бюджете на 1998 год" и представляется нам наиболее рациональным.

Для оценки этого предложения было просчитано несколько вариантов минимальных ставок отчислений регулирующих налогов в местные бюджеты, уже рассмотренных выше. При этом следует отметить, что к настоящему моменту мы располагаем данными о розничном товарообороте только по 7 городам (г.г. Вологда,

⁷ См. доклад ИЭППП "О концепции развития отношений между бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований", декабрь 1997 года.

Омск, Екатеринбург, Пермь, Самара, Ижевск, Владивосток) из тех, по которым у нас имеется бюджетная статистика. Поэтому основную часть расчетов, как по городам, так и по местным бюджетам Нижегородской области мы проводили, исходя о гипотезы о полном замещении налогом с продаж отменяемого налога на содержание жилищного фонда. Расчеты поступлений налога с продаж по имеющимся местным бюджетам производились по такой же схеме, что и аналогичные расчеты по регионам в целом, а корректировка официальной статистики розничного товарооборота в городах производилась по уже рассчитанному региональному поправочному коэффициенту, т.е. исходя из предположения о концентрации товарооборота, в том числе и теневого, в крупных городах — административных и экономических центрах, которыми и являются все исследуемые города.

Результаты расчетов без введения налога с продаж представлены в таблице 1-2 Приложения 1, где в графе “По закону “О финансовых основах местного самоуправления” представлен гарантируемый минимум налоговых доходов городских бюджетов в случае установления предусмотренных законом минимальных ставок отчислений налоговых доходов в местные бюджеты в 1996 году, а в графах “1 вариант”, “2 вариант”, “3 вариант” и т.д. показаны соответствующие расчетные величины налоговых доходов городских бюджетов при действии в 1996 году рассмотренных выше вариантов минимальных ставок отчислений.

Из таблицы видно, что если изъятие из налоговых доходов городских бюджетов поступлений акцизов практически не повлияло на величину этого показателя, то изменение нормативов отчислений налога на прибыль и подоходного налога с физических лиц значительно более существенно уменьшило объем налоговых доходов городских бюджетов по сравнению с предыдущими вариантами, доведя этот показатель практически до уровня, гарантированного законом “О финансовых основах местного самоуправления” с погрешностью $\pm 10\%$.

Расчеты с учетом введения налога с продаж и отмены налога на содержание жилищного фонда приведены в таблицах 1-3 – 1-6 Приложения 1. Структура таблицы аналогична таблицам с результатами расчетов по регионам. При этом введение налога с продаж увеличивает расчетные варианты налоговых доходах, доводя их до фактического уровня 1996 года (особенно 6 вариант) $\pm 30\%$.

Результаты расчетов, проводившихся из-за отсутствия данных без учета введения налога с продаж, по районам Нижегородской области приведены в таблице 1-7 Приложения 1. Из таблицы видно, что применение всех предложенных нами схем

приводит к снижению расчетной величины налоговых доходов местных бюджетов в целом до 55%-70% от уровня 1996 года, а общей величины доходов местных бюджетов — до 65%-70% от фактического уровня 1996 года.

Таким образом, целесообразными нам представляются следующие варианты закрепления налогов за местными бюджетами (в среднем на уровне субъекта Федерации):

- 100% поступлений подоходного налога, 50% поступлений налога на имущество;

- 75% поступлений подоходного налога, 75% поступлений налога на имущество, 5% налога на прибыль;

- 75% поступлений подоходного налога, 100% поступлений налога на имущество, 5% налога на прибыль.

5. Основные принципы осуществления межбюджетного выравнивания на субрегиональном уровне

Анализ соотношения бюджетных доходов и обязательств по расходам (не включающих межбюджетные финансовые потоки всех видов) показывает, что дефицит консолидированного бюджета России сосредоточен в основном на уровне муниципальных бюджетов. Так, из таблицы 1-10 Приложения 1 видно, что при исключении финансовой помощи бюджетам других уровней власти из состава расходов дефицит федерального бюджета в 1996 году, исчисленный по методологии Минфина, уменьшается до 0.96% ВВП при одновременном росте дефицита местных бюджетов до величины 3.05% ВВП. Местные налоги, сборы и платежи, а также закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе отчисления от федеральных и региональных налогов по действующему законодательству могут профинансировать около половины объема возложенных на эти органы власти полномочий. Одновременно собственные бюджеты субъектов РФ, взятые в совокупности, без полученных федеральных трансфертов и средств, переданных бюджетам нижестоящего уровня, сводятся практически сбалансированно с небольшим дефицитом в размере около 0.03% ВВП.

Это обстоятельство вполне закономерно, оно отражает положение, существующее во всех государствах с федеральным устройством. Недостаток бюджетных средств в условиях бюджетного федерализма восполняется финансовой помощью из вышестоящих бюджетов в виде целевых и нецелевых финансовых потоков.

В настоящее время в Российской Федерации сложилась следующая практика межбюджетных отношений внутри региона: бюджет субъекта РФ передает на местный уровень весь профицит собственного бюджета через отчисления по регулирующим налогам, а кроме того фактически выполняет роль посредника в передаче средств федерального бюджета на местный уровень. Решение о размерах пополнения каждого из местных бюджетов принимается субъектом РФ ежегодно в процессе длительных индивидуальных переговоров и согласований с главами местных администраций. Причем как регулирующие налоги, так и непосредственно дотации из регионального бюджета играют одинаковую роль финансовой помощи, размер которой устанавливается по воле субъекта РФ.

5.1. Нормативы закрепления регулирующих налогов за местными бюджетами

Закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет за муниципальными образованиями нормативы отчислений по ряду региональных и федеральных налогов на постоянной основе. Одновременно он предполагает учреждение на региональном уровне Фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Основной целью Фонда является создание возможности более объективного распределения финансовой помощи из бюджета субъекта РФ. Распределение средств Фонда должно происходить на основе использования единых критериев для всех муниципальных образований субъекта РФ (см. п.3 ст.10).

Таким образом, закон создает предпосылки для того, чтобы подавляющая часть нецелевой финансовой помощи местным органам власти распределялась между местными бюджетами на основе "прозрачного" метода, была доступна для прогнозирования и подконтрольна представительным органам власти и электорату муниципальных образований. Тем не менее, Закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" не лишен недостатков, которые требуют исправления.

Во-первых, нормативы закрепления за местными бюджетами на постоянной основе долей федеральных и региональных налогов установлены не в процентах от поступлений этих налогов на территории муниципального образования, а в процентах от поступлений по каждому налогу в среднем по субъекту Российской Федерации. Таким образом, региональные власти могут дифференцировать для различных муниципальных образований доли соответствующих налогов, закрепляемые на постоянной основе, причем они вправе ежегодно менять соотношение долей от указанных налогов, закрепляемых за различными муниципальными образованиями. Это означает, что задуманные в качестве закрепленных⁸ доходных источников местных бюджетов нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов на фактически являются регулирующими доходными источниками.

Кроме того, в статье 7 Закона "О финансовых основах местного самоуправления" установлены *минимальные* нормативы закрепления за местными

⁸ Здесь и далее под "закрепленными доходными источниками" мы понимаем доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной основе поступают в соответствующий бюджет, а под "регулирующими доходными источниками" - доходы, которые в целях сбалансирования доходов и расходов поступают в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений от налогов и других платежей по нормативам, утвержденным в установленном порядке на следующий финансовый год или на период не более 3 лет.

бюджетами отчислений от федеральных и региональных налогов, которых явно недостаточно для формирования доходной базы муниципалитетов. Очевидно, что региональным властям придется повышать указанные нормативы. Между тем, Закон обходит молчанием вопрос о том, на каких принципах должно осуществляться такое повышение, предоставляя региональным властям полную свободу в этом вопросе. Равным образом, Закон не регламентирует, как должны распределяться между муниципальными образованиями иные регулирующие доходные источники. Если добавить к этому, что действующая редакция Закона не устанавливает минимальных нормативов отчислений от налоговых доходов регионального бюджета в Фонд финансовой поддержки муниципальных образований, становится ясно, что большую часть своих доходов местные бюджеты получают от регулирующих налогов, распределяемых региональными властями вполне произвольно.

Поэтому, с нашей точки зрения, следует ограничить практику регулирования доходов бюджетов муниципальных образований путем ежегодного варьирования нормативов закрепления за ними отчислений от федеральных и региональных налогов. Такой подход приведет, разумеется, к росту величины средств, передаваемых местным бюджетам с помощью трансфертных платежей, однако при этом сделает всю систему межбюджетных отношений гораздо более прозрачной. Поставленная задача может быть решена несколькими способами, наиболее рациональными из которых нам представляются следующие:

1. В качестве одного из вариантов можно предложить установить в Законе «О финансовых основах местного самоуправления» не минимальные, а фиксированные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в качестве закрепленных на постоянной основе доходных источников местных бюджетов. При этом органы власти субъектов Российской Федерации не вправе повышать эти нормативы или дополнительно устанавливать нормативы отчислений в местные бюджеты от других федеральных и региональных налогов. На практике это означает отказ от использования регулирующих доходных источников при формировании местных бюджетов. Все дополнительные (помимо закрепленных доходов) финансовые потоки из региональных в местные бюджеты направляются только через Фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

Наиболее серьезным препятствием для реализации этого подхода является то обстоятельство, что подавляющее большинство муниципальных образований, как следует из приведенных выше результатов расчетов (см. таблицы 1-2 – 1-6 Приложения

1), потребуют дотирования при установлении фиксированных нормативов без повышения их величины региональными органами власти. Так, при фиксации нормативов отчислений регулирующих налогов в местные бюджеты на уровне, закреплённом в законе "О финансовых основах местного самоуправления", а также в варианте 5-75-0-0-100, размер необходимых дотаций бюджетам этого уровня в целом по России составит в условиях 1996 года 2.23% ВВП или 48% налоговых доходов местных бюджетов в 1996 г. При закреплении за местными бюджетами фиксированных ставок отчислений регулирующих налогов, обозначенных выше в вариантах 0-100-0-0-50 и 5-75-0-0-75, размер дотации составил бы в 1996 году 1.45% ВВП России или 25% налоговых доходов местных бюджетов в 1996 году. По субъектам РФ дефицит местных бюджетов в условиях 1996 года при жесткой фиксации нормативов отчислений составит в зависимости от варианта ставок и состояния налогового законодательства от 0.6% - 9.0% ВРП отдельных субъектов Федерации.

2. Другим вариантом может служить установление минимальных значений нормативов закрепления налогов за местными бюджетами с разрешением региональным органам власти их увеличивать, но единообразно для всех муниципальных образований данного субъекта РФ. Повышенные по сравнению с указанными в Законе "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" нормативы устанавливаются на временной основе (от 1 до 3 лет). Таким образом, в этом варианте при формировании доходной части местных бюджетов используются оба вида доходных источников: закреплённые и регулирующие.

Дифференциация по субъектам Федерации нормативов закрепления налогов за муниципалитетами таким образом, чтобы высокодоходные местные бюджеты не требовали дотирования, позволит, по нашим оценкам, в 1.5-2 раза уменьшить суммарную величину трансфертов, необходимую для удовлетворения потребностей в финансировании муниципальных образований⁹.

3. Ещё одним возможным подходом является установление в законе минимальных значений нормативов закрепления налогов за муниципальными образованиями с разрешением региональным властям дифференцировать эти значения, т.е. практически сохранение в этой части существующего порядка. Однако противовесом, позволяющим обеспечить большую прозрачность бюджетного процесса, должно стать, во-первых, недопущение ежегодной корректировки любых нормативов

⁹ Для такого расчета необходимы данные об исполнении бюджетов субъектов РФ с разбивкой по муниципальным образованиям.

отчислений от налоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований (налогов, закрепленных на постоянной основе, и регулирующих налогов) и, во-вторых, установление в законе норматива образования фонда финансовой поддержки муниципальных образований, распределяемого между местными бюджетами по четким правилам. Целесообразным решением является требование об установлении региональными органами власти нормативов закрепления регулирующих налогов за местными бюджетами на срок не менее трех лет.

5.2. Подходы к формированию фонда финансовой поддержки муниципальных образований

Действующий вариант Закона предусматривает, что конкретную методику (формулу) распределения средств из Фонда должен определять субъект РФ. На наш взгляд, такой подход, как с политической, так и с практической точки зрения является вполне обоснованным. Это определяется следующими соображениями.

1. Получая возможность самостоятельно определять конкретный механизм распределения средств из Фонда, субъект РФ не будет чувствовать себя ущемленным в правах по отношению предмета “совместного ведения” — муниципальных образований.

2. Какой бы ни была методика, используемая в данном регионе, она будет единой для всех муниципальных образований и будет утверждаться представительным органом власти субъекта РФ.

3. Требование использования единых критериев для определения размера трансферта может поставить в неравное положение какие-то из муниципальных образований. Однако поскольку критерии, предлагаемые Законом для использования в методике, не являются специфическими, то таких муниципальных образований будет целая группа, и через своих депутатов в представительном органе власти они смогут требовать пересмотра методики. При этом основные критерии, которые должны приниматься во внимание при разработке методики распределения трансфертов, сформулированные в Законе, целесообразно скорректировать в соответствии с изложенными в следующем разделе принципами.

Важным моментом является то, что при определении источников формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и нормативы формирования Фонда не должны радикально менять сложившееся к настоящему времени соотношение расходов между

региональными и местными бюджетами (сложившуюся степень децентрализации расходов внутри регионов).

Мы предлагаем в большинстве случаев зачислять в Фонд всю сумму трансферта, получаемого региональным бюджетом из федерального Фонда финансовой поддержки регионов, а также фиксированную часть налоговых доходов бюджета субъекта Федерации. Идеальным было бы зачисление в Фонд тех отчислений от федеральных налогов, которые мы не рекомендуем для передачи местным бюджетам, но которые фигурируют в настоящей версии Закона, а именно: 10% НДС, 10% акцизов. Для упрощения эту величину можно заменить на эквивалентную — около 10%-15% от всех налоговых доходов бюджета субъекта РФ.

Следует учитывать, что такой подход применим в случае не слишком высокой дотационной зависимости субъекта федерации от федерального бюджета. В случае, если федеральный трансферт превышает 40%-50% расходов консолидированного бюджета, то в фонд финансовой поддержки муниципальных образований должна зачисляться более значительная доля налоговых поступлений. Это позволит обеспечить создание стимулов по увеличению налоговых усилий муниципалитетов. Одновременно должна быть уменьшена часть федерального трансферта, направляемого в этот фонд. Вопрос о конкретной форме зависимости нормативов отчислений от федерального трансферта и налоговых доходов от величины доли трансферта в доходах региона будет рассмотрен на следующем этапе исследования.

Возможны два подхода к определению источников формирования Фонда финансовой поддержки муниципальных образований:

а) в Законе могут быть установлены источники формирования Фонда (трансферты из федерального бюджета и доли от поступающих в региональные бюджеты налогов) и конкретные нормативы отчислений от данных источников в Фонд;

б) в Законе могут быть установлены источники формирования Фонда и минимальные значения нормативов формирования Фонда (в виде минимальной доли налоговых доходов регионального бюджета и минимальной доли от величины федерального трансферта). При этом, региональным властям должно быть предоставлено право устанавливать более высокий норматив.

Для того, чтобы определиться в выборе варианта, нами были проведены расчеты по описанной выше методике по всем субъектам Российской Федерации с целью определения величины трансферта при внедрении новых нормативов закрепления федеральных и региональных налогов за местными бюджетами, необходимого для

обеспечения сохранения доходов муниципальных образований на уровне 1997 года.

Как показывают расчеты, величина дифференциации (рассчитанная по скорректированным данным 1997 года) доли доходов региональных бюджетов, необходимой для перераспределения в пользу местных бюджетов (путем дифференцированного повышения нормативов закрепления налогов за местными бюджетами и формирования внутрирегиональных Фондов финансовой поддержки муниципальных образований), достаточно существенна для того, чтобы можно было принять решение о возможности установления в законе «О финансовых основах местного самоуправления» фиксированного единого минимального норматива формирования внутрирегиональных Фондов финансовой поддержки муниципальных образований, обязательного для всех субъектов Федерации. Поэтому мы предлагаем зафиксировать в законе норматив формирования данного фонда в виде минимальной величины его возможных значений.

В таком случае, норматив отчислений налоговых доходов в Фонд можно установить, исходя из двух предпосылок:

1. Зафиксировать налоговые источники формирования Фонда на минимальном уровне дефицита среди всех субъектов Федерации, по которым проводились расчеты, т.е. 0,3% ВРП или 2,75% налоговых доходов региональных бюджетов.

2. Норматив отчислений от налоговых доходов региональных бюджетов в Фонд следует зафиксировать на уровне, большем чем минимальный (к примеру 1,1% ВРП или 10% налоговых доходов региональных бюджетов). В таком случае возникнет дефицит бюджетов региональных органов власти, а некоторые местные бюджеты получат дополнительные ресурсы по сравнению с потребностью в их финансировании в условиях 1996 года (это произойдет в тех субъектах РФ, где расчетная величина дефицита бюджетов муниципальных образований до распределения средств Фонда ниже зафиксированного норматива), что послужит стимулом к передаче расходных обязательств от бюджета органа власти субъекта РФ на нижний уровень бюджетной системы.

В случае, если будет принят вариант установления в Законе "О финансовых основах местного самоуправления" нормативов закрепления регулирующих налогов за местными бюджетами без предоставления права региональным властям их дифференцировать для отдельных муниципальных образований (т.е. либо устанавливаются фиксированные нормативы без права повышения, либо региональным властям предоставляется право их единообразного повышения для всех

муниципальных образований данного субъекта Федерации), то фонд финансовой поддержки муниципальных образований должен быть сформирован в объеме, достаточном для удовлетворения потребности в финансировании местных бюджетов.

В случае сохранения в Законе права региональных властей на дифференцированное повышение минимальных значений нормативов закрепления расчет норматива отчислений от региональных налогов в фонд финансовой поддержки муниципальных образований может основываться на следующем. Сначала следует рассчитать величину финансовых ресурсов, направляемых на перераспределение между муниципальными образованиями путем дифференцированного повышения нормативов закрепления налогов за муниципалитетами. Эта величина может быть определена путем оценки объема перераспределения, необходимого для выравнивания доходов муниципальных образований до некоторой доходной обеспеченности (например, среднерегionalной доходной обеспеченности, скорректированной на понижающий коэффициент), тогда на основе оставшейся величины профицита региональных бюджетов и предполагаемой величины федеральных трансфертов можно установить систему нормативов формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Может быть применен другой подход, основывающийся на определении той части потребности в финансировании местных бюджетов, которая будет обеспечиваться через определение величины Фонда финансовой поддержки муниципальных образований, тогда оставшаяся часть профицита региональных бюджетов может использоваться для передачи средств местным бюджетам через дифференцированное повышение нормативов закрепления за ними налогов.

Таким образом, в рассматриваемом случае выяснение минимального норматива формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований требует выбора подхода к определению доли финансовой поддержки муниципалитетов, которая осуществляется путем дифференциации нормативов закрепления налогов за местными бюджетами и доли, приходящейся на перераспределение с помощью трансфертов. По нашим оценкам, в регионах не отличающихся высокой дотационной зависимостью в целях объективизации бюджетного процесса норматив формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований следует устанавливать на уровне, не меньшем, чем 10-15% налоговых доходов регионального бюджета и 100% федерального трансферта.

При обсуждении вопроса об источниках формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований возникает вопрос о том, что его дальнейшее

распределение предполагается осуществлять по формализованным правилам, которые, разумеется, не могут учесть многие и, иногда, существенные особенности муниципальных образований, определяющие их потребности в финансовой поддержке. Поэтому нам представляется целесообразным предоставить право региональным властям часть средств, подлежащих перераспределению из бюджета субъекта Федерации в местные бюджеты, не зачислять в фонд финансовой поддержки муниципальных образований, а оставлять в распоряжении региональных властей для текущего бюджетного регулирования, а также целевой текущей и инвестиционной финансовой помощи. Особенно важным предоставление такого права становится при выборе варианта установления нормативов закрепления налогов за муниципалитетами на срок более одного года а также при установлении фиксированных значений трансфертов на срок, превышающий длительность цикла бюджетного планирования (см. следующий раздел).

5.3. Подходы к распределению ресурсов фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

При определении подходов к разработке методики трансфертов муниципальным образованиям из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований важным вопросом является закрепление долей отчислений из Фонда (т.е. относительной величины трансфертов) на длительный срок, например, не менее трех лет. Такое требование, во-первых, заставит исполнительные и законодательные региональные власти более ответственно отнестись к ее разработке, а во-вторых, и это самое главное, даст уверенность местным властям, что в случае увеличения доходной части бюджета их не лишат дополнительных доходов.

Как отмечено выше, фиксация трансфертов на срок, превышающий цикл бюджетного планирования, является одной из причин, определяющих целесообразность формирования на случай непредвиденных обстоятельств резерва бюджета субъекта РФ, позволяющего ежегодно корректировать (но только в сторону увеличения) доходы отдельных местных бюджетов. Возможным вариантом является тот, при котором Закон предусматривает переходный период (1-2 года), в течение которого отчисления из Фонда могут закрепляться на ежегодной основе (для отработки методики). Впоследствии закрепление долей отчислений из Фонда должно фиксироваться на срок не менее трех лет с правом региональных властей на формирование резервного фонда для осуществления финансовой помощи регионам

помимо Фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

В Закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" следует также внести дополнение, касающееся обязательства федерального правительства по разработке рекомендательной методики расчета трансфертов из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Как было отмечено выше, при реализации обоих подходов к распределению фонда финансовой поддержки муниципальных образований (на основе доходного или расходного выравнивания) часть фонда (порядка 10%-15%) нам представляется целесообразным не распределять по утвержденным методикам, а оставлять в качестве резерва региональных властей для учета и компенсации неформализуемых особенностей отдельных муниципальных образований.

В качестве вариантов, которые следует рассмотреть в последующем, необходимо отметить возможность выделения на федеральном и региональном уровне части фонда финансовой поддержки для осуществления целевых трансфертов в сферу здравоохранения и образования. Важным вопросом является обеспечение целевого характера трансферта на эти цели, поскольку возможен вариант, когда федеральные средства поступают в региональные бюджеты и не включаются в состав фонда поддержки муниципальных образований. Другим вариантом может быть включение этих средств (или части средств, за вычетом ресурсов, идущих на финансирование объектов областного значения) в фонд с сохранением их целевого характера.

Ниже мы рассмотрим основные подходы к распределению средств фонда между муниципальными образованиями, которые основываются на тех же принципах, что и различные методики распределения федерального Фонда финансовой поддержки регионов: доходное и расходно-доходное выравнивание.

В целях стимулирования налоговых усилий муниципалитетов одним из вариантов может быть введение дифференцированных понижающих коэффициентов для расчета величины трансферта в зависимости от объемов налоговых доходов на душу населения в муниципальных образованиях: чем больше душевые налоговые доходы, тем выше для данного муниципального образования понижающий коэффициент.

Другим вариантом стимулирования налоговых усилий может быть распределение, учитывающее критерий отклонения уровня налоговой нагрузки в муниципальном образовании от налоговой нагрузки в целом по региону.

5.4. Варианты расчета величины трансфертов из фонда финансовой поддержки муниципальных образований

1) Доходное выравнивание

Ниже представлены два возможных варианта методики расчета величины трансфертов из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований, предполагающие доходное выравнивание. Первый вариант — расчеты, которые было бы целесообразно использовать на практике и которые предполагают обеспечение стимулирования налоговых усилий муниципальных образований. Второй вариант — упрощенные расчеты, которые позволили бы оценить последствия установления единых фиксированных нормативов отчислений от налогов.

Первый вариант расчетов:

1) Расчет величины среднерегionalных доходов на душу населения (1), которая равняется отношению суммы налоговых доходов местных бюджетов в целом по региону и средств Фонда к численности населения;

2) Расчет величины налоговых доходов на душу населения каждого муниципального образования (2), которая равняется отношению налоговых доходов к численности населения по каждому муниципальному образованию;

3) право на получение финансовой помощи из Фонда получают муниципальные образования, у которых налоговые доходы на душу населения (2) составляют менее, к примеру, 90% среднерегionalных доходов на душу населения (1)

4) муниципальные образования разбиваются на 5 групп в зависимости от значения среднедушевых налоговых доходов (приводимые процентные значения условны):

5) муниципальные образования первой группы имеют среднедушевые налоговые доходы в 90-98% от уровня среднерегionalных доходов;

второй группы — 80-90%

третьей группы — 70-80%

четвертой группы — 60-70%

пятой группы — ниже 50%.

5) для муниципальных образований разных групп устанавливаются различные понижающие коэффициенты, причем чем выше среднедушевые налоговые доходы, тем выше понижающий коэффициент; значение понижающего коэффициента для пятой группы — 0,90; максимальное значение понижающего коэффициента для первой группы — 0,98. Значения понижающих коэффициентов зависят от объемов Фонда.

Таким образом, предлагаемая методика основывается на том, что в среднем по муниципальным образованиям сумма доходов должна быть равна сумме расходов. При этом следует отметить, что в случае установления единых фиксированных нормативов отчислений от регулирующих налогов среднедушевые налоговые доходы некоторых муниципальных образований будут превышать среднерегиональные доходы. Соответственно для муниципальных образований, где среднедушевые налоговые доходы ниже среднерегиональных доходов есть возможность лишь частичного их приближения к уровню среднерегиональных доходов. При этом важно установить такие нормативы отчислений от налогов, чтобы по отдельным муниципальным образованиям не образовывалось значительного профицита (хотя бы по сравнению с отчетными периодами).

При такой методике формулы расчета выглядят следующим образом.

Обозначения:

N - объем налоговых доходов региона

N_i - объем налоговых доходов i -го муниципального образования

F - объем Фонда финансовой поддержки муниципальных образований

P - население региона

P_i - население i -го муниципального образования

Формулы:

$$SD = \frac{F + N}{P} \text{ — среднерегиональные доходы}$$

$$SN_i = \frac{N_i}{P_i} \text{ — среднедушевые налоговые доходы } i\text{-го муниципального}$$

образования

Муниципальное образование пятой группы (с наименьшими доходами) получает из Фонда:

$$T5_i = (0.90 \cdot SD - SN_i) \cdot P_i$$

Муниципальное образование четвертой группы из Фонда получает:

$$T4_i = ((0.90 + k) \cdot SD - SN_i) \cdot P_i$$

Муниципальное образование третьей группы из Фонда получает:

$$T3_i = ((0.90 + 2k) \cdot SD - SN_i) \cdot P_i$$

Муниципальное образование второй группы из Фонда получает:

$$T2_i = ((0.90 + 3k) \cdot SD - SN_i) \cdot P_i$$

Муниципальное образование первой группы из Фонда получает:

$$T1_i = ((0.90 + 4k) \cdot SD - SN_i) \cdot P_i$$

Объемы средств фонда для муниципальных образований каждой группы составляют T5, T4, T3, T2 и T1.

Коэффициент «*k*» определяется из уравнения $F=T1+T2+T3+T4+T5$. Путем подстановки коэффициента «*k*» в формулы для каждого муниципального образования определяется абсолютный объем причитающихся ему средств Фонда, которые затем пересчитываются в доли.

Упрощенный вариант расчетов:

1) Определяется показатель среднерегиональных доходов на душу населения, который рассчитывается как отношение суммы налоговых доходов местных бюджетов в целом по региону и средств Фонда к численности населения субъекта федерации;

2) Определяется показатель налоговых доходов на душу населения по каждому муниципальному образованию, который рассчитывается как отношение налоговых доходов к численности населения по каждому муниципальному образованию;

3) право на получение финансовой помощи из Фонда получают муниципальные образования, у которых среднедушевые налоговые доходы ниже 100% среднерегиональных доходов.

4) рассчитывается коэффициент T_i , общий для всех получающих трансферты муниципальных образований,

$$T_i = (k \cdot SD - SN_i) \cdot P_i$$

коэффициент *k* определяется из равенства суммы T_i и *F*.

5) полученные по методике доходы сопоставляются с фактическими (в настоящее время) доходами муниципальных образований.

2) Последовательное доходное и расходное выравнивание

Поскольку, как отмечалось выше, доходного выравнивания может оказаться недостаточно, ниже мы рассматриваем предложения по методике формирования и распределения Фонда поддержки муниципальных образований, совмещающие

подходы, основывающиеся на последовательном доходном и расходном выравнивании.

Пусть:

F — общий объем Фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

N — численность населения региона;

W_i — собственные доходы муниципального образования i ;

W — сумма собственных доходов всех муниципальных образований региона;

m_i — численность населения муниципального образования i ;

k — количество муниципальных образований в регионе;

A — доля Фонда, распределяемая в соответствии с принципом доходного выравнивания;

Tr_i — трансферт на душу населения, определяемый, исходя из бюджетной недостаточности;

Te_i — трансферт на душу населения, определяемый, исходя из расходных потребностей.

Распределение средств Фонда производится в два этапа. В первую очередь, средства распределяются, исходя из бюджетной недостаточности (доходного потенциала) муниципального образования, а затем остаток средств Фонда распределяется в соответствии с расходными потребностями дотируемых бюджетов.

Процедура распределения Фонда начинается с определения муниципальных образований, нуждающихся в поддержке. Для этого определим для каждого муниципального образования переменную δ_i :

$$\delta_i = \begin{cases} 1, \text{если } \frac{W+F}{N} - \frac{W_i}{m_i} > 0 \\ 0, \text{если } \frac{W+F}{N} - \frac{W_i}{m_i} < 0 \end{cases}$$

Далее определяем величину трансферта в бюджет муниципального образования i :

$$Tr_i = \delta_i \frac{\frac{W+F}{N} - \frac{W_i}{m_i}}{\sum_{\{j|\delta_j>0\}} \left(\frac{W+F}{N} - \frac{W_j}{m_j} \right)} \times A \times F$$

При таком варианте распределения средств Фонда трансферты получают только те муниципальные образования, среднедушевые доходы которых ниже

среднерегионального уровня. По нашему мнению, было бы целесообразным ввести ограничение на получение трансферта, заключающееся в том, что право на получение средств Фонда в соответствии с доходным критерием получают только те муниципалитеты, среднедушевые доходы которых ниже аналогичного среднерегионального показателя не менее, чем на 10%. В таком случае, была бы исключена ситуация, когда регион, доходы на душу населения в котором ненамного ниже среднерегионального показателя, получают трансферт и с его учетом доходы муниципалитета на душу населения будут превышать уровень душевых доходов в среднем по региону в то время как другие, низкодоходные, муниципалитеты не получают достаточного объема средств Фонда даже для достижения такого уровня.

Таким образом, исходя из сказанного выше, определяя величину A , региональные власти фиксируют долю Фонда, распределяемую в соответствии с принципами доходного и расходного выравнивания. При распределении части Фонда (определяемой как $F \cdot (1 - A)$), остающейся после осуществления доходного выравнивания, необходимо учесть отклонения расходов данного муниципального образования на ЖКХ, образование и социальное обеспечение, исчисленных по государственным стандартам на душу населения, от средних по региону, исчисленных также на душу населения по государственным стандартам. Распределение средств Фонда необходимо проводить пропорционально этим отклонениям, в случае, если они отрицательны. Назовем такой подход расходным выравниванием.

Альтернативой изложенному подходу является вариант распределения средств Фонда пропорционально отклонениям среднедушевых доходов от расходов муниципальных бюджетов, исчисленных по государственным стандартам. В таком случае определяется объем доходов муниципального бюджета в данном году на базе фактических данных, например, 1997 года, скорректированных с учетом изменений налогового законодательства и существующих ставок местных налогов (считая, что для восполнения недостатка в финансовых ресурсах местные власти должны вводить налоги по максимальным ставкам). Далее определяется величина расходов для данного муниципального образования, которая рассчитывается как сумма расходов, которую возможно исчислить по государственным стандартам (ЖКХ, образование, социальное обеспечение) и среднерегиональных расходов по остальным статьям (прочие расходы). Распределение средств Фонда производится пропорционально разнице между этими двумя величинами. Такой метод распределения финансовой помощи определим как расходно-доходное выравнивание.

Введем дополнительные обозначения:

E_i — расходы на душу населения i -го муниципального образования, исчисленные по государственным социальным стандартам;

e — прочие расходы муниципальных бюджетов в целом по всем муниципальным образованиям;

R_i — величина трансферта в бюджет муниципального образования i ;

r_i — дополнительный трансферт в бюджет муниципального образования i .

Тогда процедура распределения средств Фонда начинается с определения доли (d_i) i -го муниципального образования:

а) для расходного выравнивания

$$d_i = \frac{\left| \left(E_i + \frac{e}{N} \right) - \left(\frac{1}{k} \cdot \sum_{n=1}^k E_n + \frac{e}{N} \right) \right|}{\sum_{a=1}^k \left| \left(E_a + \frac{e}{N} \right) - \left(\frac{1}{k} \cdot \sum_{i=1}^k E_i + \frac{e}{N} \right) \right|} = \frac{\left| E_i - \frac{1}{k} \cdot \sum_{n=1}^k E_n \right|}{\sum_{a=1}^k \left| E_a - \frac{1}{k} \cdot \sum_{n=1}^k E_n \right|}$$

б) для расходно-доходного выравнивания $d_i = \frac{\left| \frac{W_i}{m_i} - E_i - \frac{e}{N} \right|}{\sum_{n=1}^k \left| \frac{W_n}{m_n} - E_i - \frac{e}{N} \right|}$

А величина трансферта в бюджет i -го муниципального образования определяется как:

$$R_i = (1 - A) \cdot F \cdot d_i \cdot m_i$$

при условии, что:

$E_i - \frac{1}{k} \cdot \sum_{n=1}^k E_n > 0$ для расходного выравнивания;

$\frac{W_i}{m_i} - E_i - \frac{e}{N} < 0$ для расходно-доходного выравнивания.

Если по результатам расчетов оказалось, что p муниципальным образованиям трансфертов из Фонда не полагается (Фонд распределен не полностью), то оставшаяся часть Фонда распределяется поровну на душу населения по всем остальным муниципальным образованиям следующим образом:

$$r_i = \frac{(1 - A) \cdot F - \sum_{n=1}^{k-p} R_n}{k - p}$$

3) Распределение средств фонда поддержки муниципальных образований на основе коэффициента финансовой поддержки

Возможный подход к распределению средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований, основан на предположении, что валовой продукт региона или муниципального образования с экономической точки зрения является наиболее полным измерителем общего налогового потенциала региона или территории. В основе данной концепции лежит также отказ от зависимости объемов финансовой помощи муниципальному образованию от величины фактически собранных налогов (что на практике снижает налоговые усилия местных властей) и сокращение возможностей для согласования с региональными властями налоговой базы конкретного муниципального образования.

Для расчета различных видов трансфертов муниципальным образованиям предлагается следующая формула:

$$Tr_i = P_i - \gamma R_i, \text{ где}$$

Tr_i — расчетный объем трансферта i -му муниципальному образованию;

P_i — нормативные бюджетные потребности i -го муниципального образования, рассчитанные либо по государственным нормативам, либо по специальной методике;

R_i — прогнозный объем валового продукта i -го муниципального образования;

γ — уровень финансовой поддержки (единая для всех муниципальных образований региона доля нормативных бюджетных потребностей в валовом продукте, превышение которой дает муниципальному образованию право на получение трансферта).

Экономический смысл представленной методики заключается в сопоставлении нормативных бюджетных потребностей с финансовыми ресурсами, которые регионы могут и должны использовать для их покрытия. Рассчитанные в соответствии с ней трансферты представляют собой компенсацию муниципальным образованиям расходов на финансирование нормативных потребностей, превышающих определенную, заранее установленную федеральным или региональным правительством, часть налогового потенциала.

Фактически это означает доленое совместное финансирование нормативных расходов из местного и регионального бюджетов. Доля собственных средств муниципальных образований в общем объеме финансирования нормативных бюджетных потребностей d определяется как:

$$d = \frac{P_i - Tr_i}{P_i} = \frac{\gamma R_i}{P_i}$$

Таким образом, чем выше бюджетная обеспеченность муниципального образования, тем выше его доля в финансировании нормативных расходов (вплоть до 100% у регионов, не получающих трансфертов) и наоборот. В целях повышения ответственности властей высокодотационных регионов за финансирование приоритетных расходов может быть установлен минимальный уровень покрытия нормативных потребностей за счет собственных ресурсов муниципального образования.

Варьируя единственным параметром — уровнем финансовой поддержки муниципального образования — можно определять ключевые параметры бюджетного выравнивания, такие как общий объем трансфертов, число и состав муниципальных образований — получателей трансфертов, доля собственных средств муниципальных образований в финансировании нормативных расходов.

Наиболее существенным недостатком данного подхода является отсутствие статистических данных по валовому продукту муниципальных образований, хотя, в принципе, если бы такой показатель существовал, то в силу небольших величин муниципальных образований, он отражал бы уровень экономической активности на данной территории в гораздо более точной степени, чем валовой региональный или внутренний продукт. Поэтому как вариант возможно использование данных финансового баланса субъекта федерации в разрезе муниципальных образований

4) Методика, аналогичная существующей методике распределения средств федерального Фонда поддержки субъектов РФ.

При реализации этого подхода региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований распределяется между муниципальными образованиями, расчетный объем расходов по которым превышает расчетный объем доходов. При этом объем доходов и расходов рассчитывается на базе 1996 или 1997 года с учетом поправок на рост цен, изменение налогового законодательства, нормативов бюджетного финансирования и т.д.

При определении долей муниципальных образований в Фонде бюджетный доход муниципального образования доводится до среднедушевого бюджетного дохода по всем муниципальным образованиям субъекта РФ и определяется недостающая сумма для этой цели:

$$H_i^{(1)} = K \times (\bar{D} \times 0.9 - D_i) \times m_i$$

где:

$H_i^{(1)}$ — недостающие средства i -му муниципальному образованию, нуждающемуся в поддержке, для выравнивания до уровня среднерегионального душевого дохода;

\bar{D} — среднедушевой бюджетный доход, сложившейся по всем муниципальным образованиям региона, нуждающимся в поддержке;

0.9 — понижающий коэффициент, применяемый в целях стимулирования увеличения доходов и экономии расходов;

D_i — бюджетный доход i -го муниципального образования, нуждающегося в поддержке;

K — коэффициент расходов, определяемый как $K = \frac{\bar{P} \times 0.9}{\bar{D}}$, где

\bar{P} — среднедушевые бюджетные расходы по всем муниципальным образованиям региона, нуждающимся в поддержке.

Далее ставится задача определения недостающих муниципальному образованию, получившему право на трансферт из Фонда, средств для покрытия текущих бюджетных расходов:

$$H_i^{(2)} = Pn_i - (Dn_i + H_i^{(1)}),$$

где:

$H_i^{(2)}$ — недостающие i -му муниципальному образованию средства для покрытия текущих бюджетных расходов по данным базового года в условиях планируемого года;

Pn_i — объем бюджетных расходов i -го муниципального образования по базовому году в условиях планируемого года;

Dn_i — объем бюджетных доходов i -го муниципального образования по базовому году в условиях планируемого года.

Далее определяются доли d_i муниципальных образований в общем расчетном объеме недостающих средств муниципальных образований, получивших право на трансферты:

$$d_i = \frac{H_i^{(2)}}{\sum_{k=1}^T H_k^{(2)}},$$

где T — количество муниципальных образований, получивших право на трансферт.

Сумма трансферта Tr_i i -му муниципальному образованию определяется как:

$$Tr_i = d_i \times F,$$

где F — величина фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

5) Алгоритм расчета межмуниципальных трансфертов на базе решения задачи квадратичного программирования

Введем обозначения:

F — объем фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

M — численность населения региона;

k — количество муниципальных образований в регионе;

n — норматив среднедушевого дохода в регионе;

Tr_i — региональный трансферт в бюджет i -го муниципального образования;

m_i — численность населения i -го муниципального образования;

n_i^D — норматив среднедушевого дохода в i -ом муниципальном образовании;

n_i^P — норматив среднедушевого расхода в i -ом муниципальном образовании (рассчитываемый на базе социально защищенных статей расходов);

v_i^D — среднедушевые налоговые доходы в i -ом муниципальном образовании;

v_i^P — среднедушевые расходы в i -ом муниципальном образовании;

x_i^D — среднедушевая часть трансферта в i -ое муниципальное образование, направляемая на доходное выравнивание;

x_i^P — среднедушевая часть трансферта в i -ое муниципальное образование, направляемая на расходное выравнивание;

α — доля фонда поддержки муниципальных образований, направляемая на доходное выравнивание;

В этих обозначениях ограничения на размеры трансфертов из фонда поддержки муниципальных образований определяются следующим образом

$$\sum_{i=1}^k m_i x_i^D \leq \alpha F$$

Это ограничение показывает, что сумма трансфертов, выравнивающих доходы муниципальных образований не должна превосходить части Фонда, выделяемой на эти цели.

$$0 \leq x_i^D \leq \max\{0, n - n_i^D\}$$

Данное ограничение показывает, что из Фонда финансируется только

объективно недостающий доход муниципального образования, на недостаток доходов, связанный с плохой работой муниципального образования по привлечению доходов в бюджет не подлежит компенсации из Фонда.

Аналогично формализуются ограничения по расходному выравниванию муниципальных образований

$$\sum_{i=1}^k m_i x_i^P \leq (1 - \alpha)F$$

$$0 \leq x_i^P \leq \max\{0, n_i^P - v_i^P - x_i^D\}$$

При этом величина трансферта i -му муниципальному образованию вычисляется как

$$Tr_i = m_i(x_i^D + x_i^P)$$

Окончательное распределение трансфертов существенным образом определяется задаваемым "принципом справедливости". Выбор этого принципа является крайне важной содержательной проблемой и не поддается формализации. Для иллюстрации предлагаемого методического подхода, рассмотрим принцип выравнивания муниципальных образований по среднедушевым доходам бюджета. Этот принцип формализуется следующим образом: требуется найти такие величины трансфертов, при которых достигается минимума квадратичная форма

$$\sum_{i=1}^k \left(n - v_i - \frac{Tr_i}{m_i} \right)^2$$

при соблюдении ограничений описанных ограничений.

Введем переменную $x_i = x_i^D + x_i^P$ — среднедушевой трансферт в i -ое муниципальное образование. Тогда модель распределения фонда поддержки муниципальных образований принимает вид:

$$\sum_{i=1}^k (n - v_i^D - x_i)^2 \rightarrow \min$$

$$\sum_{i=1}^k m_i x_i \leq F,$$

$$x_i = x_i^D + x_i^P, \forall i,$$

$$0 \leq x_i^D \leq \max\{0, n - n_i^D\}, \forall i,$$

$$0 \leq x_i^P \leq \max\{0, n_i^P - v_i^P - x_i^D\}, \forall i.$$

Специфическая блочная структура полученной задачи квадратичного программирования позволяет предложить достаточно прозрачную схему ее решения в

несколько этапов.

Пусть муниципальные образования упорядочены в порядке роста величины отклонения фактических среднедушевых доходов от среднедушевого норматива доходов по региону в целом, т.е. будем считать, что выполняется соотношение

$$n - v_i^D \leq n - v_j^D, \forall i < j$$

или, что то же самое

$$v_i^D \geq v_j^D, \forall i < j.$$

Построим последовательность величин $\{y_i\}_{i=1}^k$ следующим образом:

$$y_i = \begin{cases} v_{i+1}^D - v_i^D, & \text{если } M_i(v_{i+1}^D - v_i^D) \leq F_i, \\ \frac{F_i}{M_i}, & \text{в противном сл.,} \end{cases}$$

где $F_{i+1} = F_i - y_i, \forall i, F_1 = F$ — остаток Фонда к i -му шагу выравнивания;

$M_i = \sum_{l=1}^i m_l$ — суммарное население первых i муниципальных образований с

наименьшими среднедушевыми доходами. Построение величин y_i продолжается до тех пор пока остаются средства в Фонде, т.е. пока $F_i > 0$. Таким образом, получаем

$$y_i = \begin{cases} \min\left\{\frac{F_i}{M_i}, v_{i+1}^D - v_i^D\right\}, & F_i > 0, \\ 0, & F_i = 0. \end{cases}$$

После построения последовательности $\{y_i\}_{i=1}^k$ можно восстановить значения величин $\{x_i\}_{i=1}^k$ в соответствии с формулой

$$x_i = \sum_{l=i}^k y_l, \forall i.$$

Откуда

$$Tr_i = m_i x_i.$$

Полученное таким образом распределение трансфертов было бы оптимальным по выбранному "принципу справедливости", если бы не было ограничений сверху на величины среднедушевых трансфертов по доходам и по расходам. Поэтому необходимо продолжить алгоритм и проверить выполнение данных условий.

Положим $x_i^D = \min\{x_i, \max\{0, n - n_i^D\}\}$ и

$x_i^P = \min\{x_i - x_i^D, \max\{0, n_i^P - v_i^P - x_i^D\}\}$. Если при этом будет выполнено условие

$x_i^D + x_i^P < x_i$, то это означает, что лимит возможного трансферта в данное муниципальное образование превышен. Следовательно, оптимальное значение среднедушевого трансферта в это муниципальное образование определяется как $x_i^* = x_i^D + x_i^P$, а оптимальная величина трансферта равна $Tr_i = m_i x_i^*$. Однако при этом в фонде поддержки муниципальных образований высвобождается сумма в размере $f_i = m_i(x_i - x_i^*)$.

Если, в результате проведенной процедуры, остались муниципальные образования, для которых ограничения по предельно допустимым среднедушевым трансфертам выполняются как строгие неравенства, то для них можно увеличить величину трансферта перераспределив между ними высвободившуюся в результате предыдущей проверки сумму. Перераспределение производится по той же схеме, что и ранее, только в качестве фонда выступает объем высвободившихся средств $\sum_{i=1}^k f_i$, а перераспределение производится только среди муниципальных образований, для которых еще не определен оптимальный объем трансферта. Если же таких муниципальных образований нет, то полученный избыток средств представляет собой резервный фонд, который может быть перераспределен в соответствии с каким-либо другим "принципом справедливости", например, всем поровну на душу населения.

6. Практические рекомендации по реформированию системы межмуниципального выравнивания в субъектах Федерации

Значительные различия бюджетной обеспеченности, географических и экономических условий в различных субъектах Федерации, делают невозможным установление на федеральном уровне единой схемы распределения налоговых доходов между бюджетом региональных органов власти и бюджетами муниципальных образований, а также единой методики распределения средств региональных Фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Существующая во многих регионах дифференциация налоговой базы по муниципальным образованиям приводит к тому, что единообразное повышение ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты влечет за собой избыточную бюджетную обеспеченность в отдельных муниципалитетах с большой налоговой базой, но в то же время не решает проблемы дотационных муниципальных образований. В этих условиях установление единых нормативов закрепления регулирующих налогов на высоком уровне только усилит внутрирегиональную дифференциацию бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

Попытка решения указанной проблемы была предпринята в принятом в сентябре 1997 года законе "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации". Этот закон, хотя и устанавливал минимальные нормативы отчислений доходов от регулирующих налогов в бюджеты муниципальных образований, но сами значения нормативов оказались намного ниже фактических долей муниципальных бюджетов в налоговых доходах консолидированных бюджетов регионов.

Таким образом, одна из основных функций бюджета органов власти субъектов Федерации заключается в перераспределении доходов внутри региона от высокообеспеченных муниципалитетов в муниципалитеты с недостаточной бюджетной обеспеченностью. С помощью установления единых нормативов отчислений от регулирующих налогов на федеральном уровне невозможно решить проблему формирования стабильной доходной базы. Это определяет необходимость нормативной формализации принципов взаимоотношений между региональными и муниципальными бюджетами с тем, чтобы устранить субъективизм в принятии решений относительно установления дифференцированных ставок закрепления доходов от регулирующих налогов и выделения дотаций из региональных бюджетов. Было бы целесообразно закрепление в федеральном законодательстве общих принципов распределения

налоговых доходов и выделения финансовой помощи из регионального бюджета.

Другой проблемой при возможном применении подобных методик является сложность расчетов трансфертов в соответствии с ними, а также возможность искажения исходной информации в целях увеличения объема трансферта. В этой связи единые правила расчета трансфертов из фонда поддержки муниципальных образований должны основываться на общедоступной статистической информации, слабо подверженной искажениям со стороны как региональных, так и муниципальных органов власти (численность населения, отчетные данные о бюджетных доходах и расходах).

В качестве примера методики построения межбюджетных отношений внутри субъекта Федерации можно привести "Методику формирования фонда выравнивания и распределения средств из него между районами Ленинградской области", подготовленную рабочей группой экспертов правительства США по оказанию содействия в области налоговой реформы в Российской Федерации¹⁰. Указанная методика построена на дифференцировании ставок отчисления регулирующих налогов и выделении трансфертов из фонда финансовой поддержки муниципальных образований с целью покрытия разрыва между прогнозируемыми расходами (основанными на отчетных данных базового периода) и оценкой налогового потенциала муниципального образования.

Планирование ставок отчислений регулирующих налогов в муниципальные бюджеты и распределение средств Фонда согласно методике производится в несколько этапов: определяются расходные потребности муниципалитетов, а также их доходные возможности, затем производится последовательное установление ставок отчислений от региональной доли поступлений подоходного налога, налога на прибыль предприятий и организаций, акцизов и налога на добавленную стоимость в бюджеты муниципальных образований для покрытия расчетного разрыва между расходными потребностями и доходными возможностями муниципалитетов. Впоследствии выравнивание осуществляется путем выделения прямых дотаций тем муниципалитетам, где после зачисления указанных налогов по максимальным ставкам сохраняется превышение расходных потребностей над доходными возможностями для полного погашения последнего показателя.

Определение расходных потребностей муниципалитетов также производится в

¹⁰ См.: Г.Курляндская, Д.Шишкин "Методика формирования фонда выравнивания и распределения средств из него между районами Ленинградской области", 1998

несколько этапов. Первоначально рассчитывается численность потребителей каждого вида государственных услуг, финансируемых из муниципальных бюджетов, по каждому муниципальному образованию. Затем исчисляется общая сумма расходов всех муниципальных бюджетов на финансирование государственных услуг и средняя по региону величина расходов на финансирование каждого вида услуг на потребителя. Исходя из того, что в Ленинградской области не наблюдается значительных колебаний в стоимости предоставления государственных услуг, оценка расходных потребностей муниципалитета рассчитывается как сумма произведений среднедушевых расходов на финансирование каждого вида услуг на число потребителей этого вида услуг в муниципалитете. Очевидно, что в случае предполагаемого различия стоимости оказания государственных услуг по отдельным муниципалитетам возможно введение дополнительных коэффициентов к общей сумме оказанных государственных услуг в регионе.

Авторы справедливо отмечают, что наиболее точное решение может быть найдено с помощью подробного обследования и аудита всей экономической деятельности, в том числе и теневой, но в то же время эта задача практически невыполнима и чрезвычайно дорогостоящая. Однако оценка доходных возможностей муниципалитетов на основе эконометрического моделирования также не лишена недостатков. Следует отметить, что в силу относительно невысокого количества муниципальных образований в одном субъекте Федерации (как правило, 15-20 муниципалитетов) построение значимой статистической зависимости с устойчивыми значениями коэффициентов не представляется возможным.

Кроме того, эконометрические методы трудно рекомендовать для всех субъектов Федерации вследствие их сложности и недостаточной компетенции работников финансовых ведомств на региональном и муниципальном уровнях в области эконометрического моделирования. Возможно, лучшим решением проблемы оценки налогового потенциала муниципалитетов явилось бы утверждение системы показателей для его оценки, включающих результаты анализа бюджетной ситуации, данных налоговых и аудиторских проверок. Хотя необходимо отметить, что в отдельных случаях применение эконометрического моделирования также возможно.

Очевидно, что при существовании оценки доходных возможностей муниципальных бюджетов дальнейшее распределение планируемых налоговых поступлений и дотаций из регионального бюджета должно быть результатом прозрачных и верифицируемых расчетов.

Таким образом, предлагаемая экспертами правительства США модель межмуниципального распределения доходов имеет ряд преимуществ, заключающихся главным образом в том, что большая часть расчетов достаточно прозрачна, оценка расходных потребностей построена на усредненных данных о фактических расходах муниципальных бюджетов, результатом расчетов по методике являются уравновешенные бюджеты муниципальных образований. Однако данная методика требует определенной адаптации в случае ее применения в регионах с большими различиями в стоимости оказания государственных услуг между муниципалитетами.

Исходя из результатов проведенного в данной работе исследования и высказанных выше соображений можно предложить следующие подходы к реформированию системы межбюджетного выравнивания на региональном уровне.

Прежде всего, следует отметить, что в рамках отдельного региона не имеет значения избранный способ межбюджетного выравнивания — дифференцирование ставок отчислений поступлений регулирующих налогов или финансирование путем выделения дотаций либо трансфертов из фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Основными критериями для оценки того или иного способа выравнивания должны являться прозрачность и единообразие для всех муниципальных образований региона, причем основные принципы схем выравнивания и модельные методики должны быть утверждены на федеральном уровне.

В качестве основных мер по реформированию системы взаимоотношений между региональными и муниципальными бюджетами можно предложить закрепление в законе "О финансовых основах местного самоуправления" следующих основных этапов процесса распределения финансовых ресурсов между региональным и муниципальным уровнями бюджетной системы. Необходимо оставить в законе требование о минимальной величине нормативов отчисления налоговых доходов в бюджеты муниципальных образований. Закон должен требовать единства нормативов, а не выполнения их в среднем, как это имеет место в действующей редакции. Региональные власти должны иметь возможность повышения единой минимальной ставки нормативов отчислений от регулирующих налогов в муниципальные бюджеты по сравнению с зафиксированной в законе величиной.

Следующим этапом межмуниципального выравнивания может быть закрепленная в законе методика дифференцирования ставок отчисления от регулирующих налогов и выделения дотаций нуждающимся в них муниципалитетам. Закон должен предусматривать повышение нормативов отчислений для некоторых

муниципальных образований до 100% региональной доли, а при нехватке прогнозной величины налоговых доходов муниципальных бюджетов для покрытия расчетных расходных потребностей – выделение региональных дотаций для ее финансирования.

Ключевым вопросом при закреплении в федеральном законодательстве подобной схемы финансирования потребностей муниципальных образований является определение расходных потребностей муниципалитетов, а также их доходного потенциала. При невозможности применения эконометрических методов оценки зависимости доходных возможностей муниципалитетов от основных экономических и финансовых индикаторов по причинам, описанным выше, следует рекомендовать иной метод расчета, основанный, возможно, на прямом расчете налоговой базы исходя из фактических и прогнозных показателей основных налогоплательщиков на территории того или иного муниципального образования. Для оценки расходных потребностей возможно принятие приведенной выше методики, разработанной для Ленинградской области с некоторыми модификациями для регионов с высокой степенью дифференциации стоимости оказания государственных услуг.

Независимо от избранной методики оценки доходного потенциала и расходных потребностей необходимо с помощью закона "О финансовых основах..." либо иного нормативного акта закрепить эту методику в качестве обязательной для применения в процессе бюджетного планирования в регионах. Такой подход, помимо повышения прозрачности и единообразия бюджетного процесса в регионах, создаст базу для дальнейшего развития межбюджетных отношений на региональном уровне и позволит федеральным властям более действенно регулировать взаимоотношения между всеми уровнями бюджетной системы.

Приложение 1. ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ

Таблица 1-1

Распределение налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ

	Фактически в 1997 году	По закону "О финансовых основах..."	4 вариант	6 вариант	7 вариант
Бюджеты органов власти субъектов РФ:					
доля в консолидированном бюджете субъекта РФ	39%	63%	55%	52%	56%
% от фактического уровня 1997 года	100%	162%	141%	133%	143%
млн. руб.	103714720	167872613	146228612	138343065	148365993
Местные бюджеты:					
доля в консолидированном бюджете субъекта РФ	61%	37%	45%	48%	44%
% от фактического уровня 1996 года	100%	61%	74%	79%	73%
млн. руб.	162899948	98742055	120386057	128271603	118248675
Минимальные ставки отчислений в местные бюджеты*					
Налог на прибыль	52%	5%	0%	5%	5%
Подходный налог	84%	50%	100%	75%	75%
НДС	46%	10%	0%	0%	0%
Акцизы					
на спирт, водку и ЛВИ	22%	5%	0%	0%	0%
на остальные товары	41%	10%	0%	0%	0%
Налог на имущество предприятий	59%	50%	50%	100%	75%

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

* для исполнения бюджетов в 1997 году приведены фактические доли отчислений налогов в местные бюджеты

Таблица 1-2

Доля налоговых доходов муниципальных бюджетов в общем объеме налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в 1997 году при сохранении налога на содержание жилищного фонда и различных вариантах отчислений налоговых поступлений в муниципальные бюджеты

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Ненецкий АО	21%	18%	24%	24%	24%	24%	21%	29%	25%
Ямало-Ненецкий АО	41%	30%	35%	35%	35%	35%	32%	40%	36%
Республика Башкортостан	41%	26%	30%	32%	33%	28%	26%	31%	28%
Республика Татарстан	42%	29%	32%	33%	34%	31%	29%	35%	32%
Тюменская область	44%	25%	32%	33%	33%	32%	28%	32%	30%
Свердловская область	46%	33%	41%	41%	42%	41%	36%	46%	41%
Ульяновская область	48%	35%	42%	43%	44%	41%	38%	46%	42%
Республика Мордовия	53%	31%	40%	42%	44%	38%	34%	40%	37%
Красноярский край	53%	39%	49%	49%	49%	49%	44%	54%	49%
Ленинградская область	53%	40%	49%	49%	49%	48%	44%	53%	48%
Республика Калмыкия	54%	38%	50%	50%	51%	49%	42%	45%	44%
Республика Саха	54%	33%	44%	44%	44%	44%	38%	45%	42%
Таймырский АО	54%	36%	46%	46%	46%	46%	41%	57%	49%
Чувашская Республика	55%	31%	38%	39%	39%	37%	33%	41%	37%
Республика Коми	56%	39%	48%	48%	48%	48%	43%	53%	48%
Кемеровская область	56%	40%	49%	50%	50%	49%	44%	53%	49%
Тульская область	57%	37%	49%	50%	51%	48%	42%	47%	45%
Эвенкийский АО	59%	39%	58%	58%	58%	58%	47%	54%	51%
Рязанская область	59%	39%	45%	46%	47%	44%	41%	48%	44%
Новосибирская область	60%	38%	47%	48%	48%	46%	42%	48%	45%
Томская область	60%	43%	51%	51%	51%	50%	46%	57%	51%
Самарская область	61%	40%	49%	50%	50%	49%	44%	51%	47%
Липецкая область	61%	43%	52%	53%	53%	51%	47%	56%	52%
Хабаровский край	61%	38%	50%	51%	51%	50%	43%	48%	46%
Ханты-Мансийский АО	61%	32%	39%	39%	39%	38%	35%	41%	38%
Кировская область	62%	38%	47%	48%	49%	46%	42%	49%	46%
Белгородская область	62%	47%	57%	58%	58%	57%	52%	61%	56%
Тверская область	63%	38%	45%	45%	46%	44%	40%	49%	45%
Мурманская область	63%	40%	53%	53%	53%	53%	46%	57%	51%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Смоленская область	63%	39%	49%	49%	50%	48%	43%	56%	49%
Оренбургская область	64%	40%	48%	48%	48%	48%	44%	51%	47%
Саратовская область	64%	46%	53%	54%	54%	53%	49%	58%	54%
Пензенская область	64%	34%	43%	44%	45%	42%	37%	43%	40%
Челябинская область	65%	43%	54%	54%	54%	54%	48%	58%	53%
Нижегородская область	65%	37%	44%	44%	45%	44%	39%	46%	43%
Курская область	65%	37%	44%	44%	45%	43%	39%	47%	43%
Орловская область	67%	35%	45%	46%	47%	43%	38%	45%	42%
Амурская область	67%	43%	57%	57%	57%	56%	49%	61%	55%
Удмуртская Республика	67%	30%	38%	38%	39%	37%	34%	40%	37%
Московская область	67%	38%	46%	46%	47%	46%	41%	47%	44%
Вологодская область	67%	38%	49%	49%	50%	49%	44%	51%	48%
Пермская область	68%	39%	48%	48%	48%	47%	43%	50%	47%
Республика Адыгея	68%	34%	43%	45%	46%	42%	37%	43%	40%
Кабардино-Балкарская Республика	68%	28%	36%	39%	42%	33%	30%	35%	32%
Республика Карелия	68%	45%	57%	57%	57%	56%	50%	60%	55%
Волгоградская область	68%	42%	52%	53%	53%	52%	47%	54%	50%
Карачаево-Черкесская Республика	69%	37%	45%	46%	47%	44%	40%	48%	44%
Ярославская область	69%	36%	41%	42%	42%	41%	37%	45%	41%
Калужская область	69%	38%	48%	49%	49%	47%	42%	50%	46%
Калининградская область	70%	42%	53%	54%	54%	53%	47%	53%	50%
Костромская область	70%	34%	41%	42%	43%	40%	36%	44%	40%
Республика Хакасия	70%	41%	52%	52%	52%	52%	46%	55%	51%
Иркутская область	71%	43%	54%	55%	55%	54%	48%	58%	53%
Новгородская область	71%	42%	53%	53%	54%	52%	47%	53%	50%
Ивановская область	71%	38%	48%	49%	49%	47%	42%	50%	46%
Республика Марий Эл	71%	36%	46%	47%	48%	45%	40%	48%	44%
Тамбовская область	72%	37%	46%	47%	48%	45%	40%	48%	44%
Астраханская область	72%	42%	54%	55%	55%	54%	48%	54%	51%
Краснодарский край	74%	40%	51%	52%	52%	51%	45%	51%	48%
Приморский край	74%	41%	53%	54%	54%	53%	47%	56%	51%
Воронежская область	75%	38%	46%	46%	47%	45%	41%	50%	45%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Читинская область	75%	44%	57%	58%	58%	57%	50%	61%	56%
Магаданская область	76%	44%	56%	56%	56%	56%	50%	59%	54%
Псковская область	76%	44%	55%	55%	56%	55%	49%	55%	52%
Омская область	77%	53%	60%	60%	60%	60%	56%	61%	59%
Ингушская Республика	77%	50%	68%	68%	68%	67%	58%	64%	61%
Ставропольский край	77%	42%	52%	52%	52%	52%	47%	54%	50%
Брянская область	77%	41%	49%	50%	50%	49%	44%	52%	48%
Еврейская АО	77%	43%	61%	61%	61%	61%	52%	59%	55%
Архангельская область	78%	42%	57%	57%	57%	57%	49%	55%	52%
Камчатская область	78%	48%	66%	66%	66%	66%	57%	62%	60%
Ростовская область	78%	44%	53%	53%	54%	53%	48%	57%	53%
Республика Дагестан	80%	35%	42%	44%	45%	41%	36%	40%	38%
Республика Бурятия	80%	40%	54%	54%	54%	54%	46%	54%	50%
Алтайский край	80%	44%	57%	58%	58%	56%	49%	57%	53%
Владимирская область	82%	39%	48%	48%	48%	47%	43%	51%	47%
Республика Северная Осетия	83%	34%	45%	46%	48%	43%	37%	42%	40%
Курганская область	83%	42%	54%	54%	54%	54%	48%	55%	51%
Усть-Ордынский Бурятский АО	83%	53%	71%	71%	71%	71%	62%	65%	63%
Коми-Пермяцкая АО	84%	49%	65%	65%	65%	65%	57%	63%	60%
Сахалинская область	85%	45%	58%	59%	59%	58%	51%	58%	55%
Республика Тыва	87%	51%	75%	75%	75%	74%	62%	70%	66%
Корякский АО	89%	35%	50%	50%	50%	50%	43%	45%	44%
Чукотский АО	92%	40%	52%	52%	52%	52%	46%	57%	52%
Республика Алтай	94%	52%	78%	78%	78%	78%	65%	70%	67%
Агинский-Бурятский АО	95%	51%	72%	72%	72%	72%	61%	69%	65%

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

Таблица 1-3

Доля налоговых доходов муниципальных бюджетов в общем объеме налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в 1997 году при различных вариантах отчислений налоговых поступлений в муниципальные бюджеты и замене налога на содержание жилищного фонда налогом с продаж, который полностью зачисляется в доходы муниципальных бюджетов (оценка поступлений налога с продаж на основе официальной статистики)

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Ненецкий АО	21%	17%	23%	23%	23%	23%	20%	27%	24%
Ямало-Ненецкий АО	41%	18%	24%	24%	24%	24%	21%	29%	25%
Республика Башкортостан	41%	24%	29%	30%	32%	27%	24%	30%	27%
Республика Татарстан	42%	22%	25%	26%	27%	24%	22%	28%	25%
Тюменская область	44%	33%	39%	39%	40%	39%	36%	39%	37%
Свердловская область	46%	31%	39%	39%	40%	38%	34%	43%	39%
Ульяновская область	48%	32%	39%	40%	41%	38%	35%	43%	39%
Республика Мордовия	53%	30%	39%	41%	42%	37%	32%	39%	36%
Красноярский край	53%	33%	43%	43%	43%	42%	37%	48%	43%
Ленинградская область	53%	30%	39%	39%	40%	39%	34%	43%	39%
Республика Калмыкия	54%	27%	39%	40%	40%	39%	31%	35%	33%
Республика Саха	54%	31%	42%	42%	42%	42%	36%	44%	40%
Таймырский АО	54%	33%	43%	43%	43%	43%	38%	54%	46%
Чувашская Республика	55%	32%	38%	39%	39%	37%	34%	41%	37%
Республика Коми	56%	27%	37%	37%	37%	37%	32%	42%	37%
Кемеровская область	56%	30%	39%	39%	39%	39%	34%	43%	38%
Тульская область	57%	33%	44%	45%	46%	43%	38%	43%	40%
Эвенкийский АО	59%	39%	56%	56%	56%	56%	47%	53%	50%
Рязанская область	59%	27%	34%	35%	36%	33%	29%	37%	33%
Новосибирская область	60%	31%	40%	41%	42%	40%	35%	41%	38%
Томская область	60%	30%	39%	39%	39%	39%	34%	45%	39%
Самарская область	61%	31%	41%	41%	42%	41%	35%	43%	39%
Липецкая область	61%	33%	42%	42%	43%	41%	36%	46%	41%
Хабаровский край	61%	31%	43%	44%	44%	43%	36%	41%	39%
Ханты-Мансийский АО	61%	15%	22%	22%	22%	22%	18%	25%	22%
Кировская область	62%	34%	43%	44%	45%	42%	38%	45%	41%
Белгородская область	62%	41%	51%	52%	52%	51%	46%	55%	50%
Тверская область	63%	33%	40%	40%	41%	39%	36%	44%	40%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Мурманская область	63%	36%	49%	49%	49%	49%	42%	53%	48%
Смоленская область	63%	38%	47%	48%	48%	47%	42%	54%	48%
Оренбургская область	64%	28%	37%	37%	37%	37%	32%	40%	36%
Саратовская область	64%	29%	37%	38%	38%	37%	32%	43%	38%
Пензенская область	64%	40%	49%	50%	51%	47%	43%	49%	46%
Челябинская область	65%	32%	43%	44%	44%	43%	37%	48%	43%
Нижегородская область	65%	27%	35%	35%	36%	34%	30%	37%	33%
Курская область	65%	30%	36%	37%	38%	36%	32%	40%	36%
Орловская область	67%	36%	45%	46%	47%	44%	39%	45%	42%
Амурская область	67%	43%	56%	56%	57%	56%	49%	60%	55%
Удмуртская Республика	67%	27%	35%	35%	35%	34%	30%	36%	33%
Московская область	67%	25%	35%	35%	36%	35%	30%	36%	33%
Вологодская область	67%	32%	43%	44%	44%	43%	38%	46%	42%
Пермская область	68%	28%	37%	37%	37%	37%	32%	40%	36%
Республика Адыгея	68%	31%	41%	42%	44%	39%	34%	40%	37%
Кабардино-Балкарская Республика	68%	27%	35%	38%	41%	32%	28%	33%	31%
Республика Карелия	68%	40%	51%	52%	52%	51%	45%	55%	50%
Волгоградская область	68%	29%	41%	41%	41%	40%	34%	42%	38%
Карачаево-Черкесская Республика	69%	30%	39%	40%	41%	38%	33%	42%	38%
Ярославская область	69%	30%	36%	36%	37%	35%	32%	40%	36%
Калужская область	69%	36%	46%	46%	47%	45%	40%	47%	44%
Калининградская область	70%	35%	47%	47%	47%	46%	40%	46%	43%
Костромская область	70%	31%	38%	39%	40%	37%	34%	41%	37%
Республика Хакасия	70%	35%	46%	46%	46%	46%	40%	49%	45%
Иркутская область	71%	36%	47%	47%	48%	47%	41%	51%	46%
Новгородская область	71%	36%	46%	47%	48%	46%	40%	47%	43%
Ивановская область	71%	35%	44%	45%	46%	44%	39%	46%	43%
Республика Марий Эл	71%	35%	45%	46%	47%	44%	39%	47%	43%
Тамбовская область	72%	35%	44%	45%	46%	43%	38%	46%	42%
Астраханская область	72%	31%	43%	44%	44%	43%	36%	43%	40%
Краснодарский край	74%	34%	45%	45%	46%	44%	39%	45%	42%
Приморский край	74%	35%	47%	48%	48%	47%	41%	50%	45%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Воронежская область	75%	34%	42%	42%	43%	41%	37%	45%	41%
Читинская область	75%	39%	52%	53%	53%	52%	46%	56%	51%
Магаданская область	76%	33%	46%	46%	46%	45%	39%	48%	43%
Псковская область	76%	37%	48%	48%	48%	47%	42%	47%	44%
Омская область	77%	31%	40%	40%	41%	40%	35%	42%	38%
Ингушская Республика	77%	48%	65%	65%	65%	65%	56%	61%	59%
Ставропольский край	77%	37%	47%	47%	47%	46%	41%	49%	45%
Брянская область	77%	36%	45%	46%	46%	44%	40%	48%	44%
Еврейская АО	77%	46%	62%	62%	62%	62%	53%	60%	57%
Архангельская область	78%	34%	49%	49%	49%	48%	41%	47%	44%
Камчатская область	78%	42%	60%	60%	60%	60%	51%	57%	54%
Ростовская область	78%	37%	46%	46%	46%	45%	40%	50%	45%
Республика Дагестан	80%	30%	38%	39%	40%	36%	32%	35%	34%
Республика Бурятия	80%	37%	51%	51%	51%	51%	43%	50%	47%
Алтайский край	80%	37%	50%	50%	51%	49%	42%	50%	46%
Владимирская область	82%	31%	40%	40%	40%	39%	35%	43%	39%
Республика Северная Осетия	83%	36%	45%	47%	49%	44%	39%	43%	41%
Курганская область	83%	34%	46%	47%	47%	46%	40%	47%	44%
Усть-Ордынский Бурятский АО	83%	35%	54%	54%	54%	54%	44%	47%	46%
Коми-Пермяцкая АО	84%	37%	53%	53%	53%	53%	45%	52%	48%
Сахалинская область	85%	29%	43%	43%	44%	43%	35%	43%	39%
Республика Тыва	87%	49%	71%	71%	71%	71%	60%	67%	63%
Корякский АО	89%	31%	46%	46%	46%	46%	39%	41%	40%
Чукотский АО	92%	30%	43%	43%	43%	43%	37%	48%	42%
Республика Алтай	94%	53%	77%	77%	77%	76%	64%	69%	67%
Агинский-Бурятский АО	95%	51%	71%	71%	71%	71%	61%	68%	65%

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, расчеты авторов

Таблица 1-4

Доля налоговых доходов муниципальных бюджетов в общем объеме налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в 1997 году при различных вариантах отчислений налоговых поступлений в муниципальные бюджеты и замене налога на содержание жилищного фонда налогом с продаж, который полностью зачисляется в доходы муниципальных бюджетов (оценка поступлений налога с продаж на основе данных официальной статистики, скорректированных на долю теневого оборота)

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Ненецкий АО	21%	17%	23%	23%	23%	23%	20%	27%	24%
Ямало-Ненецкий АО	41%	18%	24%	24%	24%	24%	21%	29%	25%
Республика Башкортостан	41%	23%	27%	29%	30%	26%	23%	28%	25%
Республика Татарстан	42%	20%	23%	24%	26%	22%	20%	27%	23%
Тюменская область	44%	27%	34%	34%	35%	34%	30%	34%	32%
Свердловская область	46%	28%	36%	37%	37%	36%	32%	41%	36%
Ульяновская область	48%	28%	36%	36%	37%	35%	31%	39%	35%
Республика Мордовия	53%	26%	35%	37%	39%	33%	28%	35%	32%
Красноярский край	53%	31%	41%	41%	42%	41%	36%	46%	41%
Ленинградская область	53%	27%	36%	37%	37%	36%	31%	41%	36%
Республика Калмыкия	54%	25%	37%	38%	39%	37%	29%	33%	31%
Республика Саха	54%	28%	40%	40%	40%	40%	34%	42%	38%
Таймырский АО	54%	33%	43%	43%	43%	43%	38%	54%	46%
Чувашская Республика	55%	28%	34%	35%	36%	33%	30%	37%	34%
Республика Коми	56%	26%	36%	36%	36%	36%	30%	41%	36%
Кемеровская область	56%	28%	37%	38%	38%	37%	32%	41%	36%
Тульская область	57%	29%	41%	42%	43%	40%	34%	40%	37%
Эвенкийский АО	59%	39%	56%	56%	56%	56%	47%	53%	50%
Рязанская область	59%	23%	30%	31%	32%	29%	25%	34%	30%
Новосибирская область	60%	28%	38%	38%	39%	37%	32%	38%	35%
Томская область	60%	28%	37%	37%	37%	36%	31%	43%	37%
Самарская область	61%	29%	39%	39%	40%	39%	33%	41%	37%
Липецкая область	61%	30%	39%	40%	41%	38%	34%	44%	39%
Хабаровский край	61%	29%	41%	42%	42%	41%	34%	39%	37%
Ханты-Мансийский АО	61%	15%	22%	22%	22%	22%	18%	25%	22%
Кировская область	62%	28%	38%	39%	40%	37%	32%	40%	36%
Белгородская область	62%	36%	47%	48%	48%	47%	41%	51%	46%
Тверская область	63%	29%	37%	37%	38%	36%	32%	41%	37%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Мурманская область	63%	34%	47%	47%	47%	47%	40%	51%	45%
Смоленская область	63%	34%	44%	44%	45%	43%	38%	51%	44%
Оренбургская область	64%	27%	35%	36%	36%	35%	31%	39%	35%
Саратовская область	64%	25%	34%	34%	35%	33%	29%	40%	34%
Пензенская область	64%	36%	45%	46%	48%	44%	39%	46%	42%
Челябинская область	65%	30%	42%	42%	42%	42%	36%	47%	42%
Нижегородская область	65%	24%	32%	33%	33%	32%	27%	35%	31%
Курская область	65%	26%	33%	34%	35%	32%	29%	37%	33%
Орловская область	67%	30%	40%	41%	42%	39%	34%	40%	37%
Амурская область	67%	38%	52%	52%	53%	52%	45%	57%	51%
Удмуртская Республика	67%	24%	31%	32%	32%	31%	27%	33%	30%
Московская область	67%	23%	33%	33%	34%	33%	28%	34%	31%
Вологодская область	67%	30%	41%	42%	42%	41%	36%	44%	40%
Пермская область	68%	25%	34%	34%	34%	33%	29%	37%	33%
Республика Адыгея	68%	27%	37%	39%	40%	36%	30%	36%	33%
Кабардино-Балкарская Республика	68%	21%	30%	33%	36%	27%	23%	28%	26%
Республика Карелия	68%	35%	47%	48%	48%	47%	40%	51%	46%
Волгоградская область	68%	27%	39%	39%	39%	38%	32%	40%	36%
Карачаево-Черкесская Республика	69%	26%	36%	37%	38%	34%	30%	39%	34%
Ярославская область	69%	27%	33%	34%	34%	32%	29%	37%	33%
Калужская область	69%	30%	41%	41%	42%	40%	34%	43%	38%
Калининградская область	70%	31%	44%	44%	45%	44%	37%	44%	40%
Костромская область	70%	27%	34%	35%	36%	33%	29%	37%	33%
Республика Хакасия	70%	32%	43%	43%	44%	43%	37%	47%	42%
Иркутская область	71%	34%	45%	46%	46%	45%	39%	49%	44%
Новгородская область	71%	31%	42%	43%	44%	41%	36%	43%	39%
Ивановская область	71%	31%	41%	41%	42%	40%	34%	43%	39%
Республика Марий Эл	71%	31%	41%	42%	44%	40%	35%	44%	39%
Тамбовская область	72%	30%	39%	41%	42%	38%	33%	41%	37%
Астраханская область	72%	28%	41%	41%	41%	40%	33%	40%	37%
Краснодарский край	74%	29%	41%	41%	42%	40%	34%	41%	37%
Приморский край	74%	32%	45%	45%	46%	45%	38%	48%	43%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Воронежская область	75%	29%	38%	38%	39%	37%	33%	42%	37%
Читинская область	75%	35%	49%	50%	50%	49%	42%	53%	48%
Магаданская область	76%	30%	44%	44%	44%	44%	37%	46%	42%
Псковская область	76%	31%	43%	43%	44%	43%	36%	43%	40%
Омская область	77%	26%	36%	36%	36%	35%	30%	38%	34%
Ингушская Республика	77%	48%	65%	65%	65%	65%	56%	61%	59%
Ставропольский край	77%	31%	41%	42%	42%	41%	35%	44%	40%
Брянская область	77%	31%	41%	41%	42%	40%	35%	44%	39%
Еврейская АО	77%	40%	57%	57%	57%	57%	48%	55%	52%
Архангельская область	78%	31%	46%	46%	47%	46%	38%	44%	41%
Камчатская область	78%	38%	57%	57%	58%	57%	48%	54%	51%
Ростовская область	78%	33%	42%	43%	43%	42%	37%	47%	42%
Республика Дагестан	80%	23%	31%	33%	34%	30%	25%	29%	27%
Республика Бурятия	80%	32%	47%	47%	47%	47%	39%	47%	43%
Алтайский край	80%	32%	46%	47%	48%	45%	38%	46%	42%
Владимирская область	82%	27%	36%	37%	37%	36%	31%	40%	36%
Республика Северная Осетия	83%	28%	39%	41%	43%	37%	32%	37%	34%
Курганская область	83%	31%	44%	44%	44%	44%	37%	45%	41%
Усть-Ордынский Бурятский АО	83%	35%	54%	54%	54%	54%	44%	47%	46%
Коми-Пермяцкая АО	84%	37%	53%	53%	53%	53%	45%	52%	48%
Сахалинская область	85%	27%	41%	42%	42%	41%	34%	41%	37%
Республика Тыва	87%	44%	68%	68%	68%	68%	56%	63%	59%
Корякский АО	89%	31%	46%	46%	46%	46%	39%	41%	40%
Чукотский АО	92%	29%	42%	42%	42%	42%	36%	47%	42%
Республика Алтай	94%	47%	74%	74%	74%	74%	60%	65%	63%
Агинский-Бурятский АО	95%	51%	71%	71%	71%	71%	61%	68%	65%

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, Georgia State University, расчеты авторов

Таблица 1-5

Доля налоговых доходов муниципальных бюджетов в общем объеме налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в 1997 году при различных вариантах отчислений налоговых поступлений в муниципальные бюджеты и замене налога на содержание жилищного фонда налогом с продаж, 60% поступлений которого зачисляется в доходы муниципальных бюджетов (оценка поступлений налога с продаж на основе данных официальной статистики)

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Ненецкий АО	21%	16%	22%	22%	22%	22%	19%	26%	23%
Ямало-Ненецкий АО	41%	17%	23%	23%	23%	23%	20%	28%	24%
Республика Башкортостан	41%	20%	25%	26%	28%	23%	20%	26%	23%
Республика Татарстан	42%	18%	22%	23%	24%	21%	18%	25%	22%
Тюменская область	44%	24%	30%	30%	31%	30%	27%	30%	28%
Свердловская область	46%	26%	34%	34%	35%	34%	29%	39%	34%
Ульяновская область	48%	25%	32%	33%	34%	32%	28%	36%	32%
Республика Мордовия	53%	25%	33%	35%	37%	31%	27%	34%	30%
Красноярский край	53%	28%	38%	38%	39%	38%	33%	43%	38%
Ленинградская область	53%	25%	33%	34%	34%	33%	28%	38%	33%
Республика Калмыкия	54%	23%	35%	36%	36%	35%	27%	31%	29%
Республика Саха	54%	26%	38%	38%	38%	38%	32%	39%	36%
Таймырский АО	54%	31%	41%	41%	41%	41%	36%	51%	44%
Чувашская Республика	55%	26%	32%	33%	34%	32%	28%	35%	32%
Республика Коми	56%	24%	34%	34%	34%	34%	29%	39%	34%
Кемеровская область	56%	24%	34%	34%	34%	33%	28%	38%	33%
Тульская область	57%	26%	38%	39%	40%	37%	31%	36%	34%
Эвенкийский АО	59%	34%	52%	52%	52%	52%	42%	48%	45%
Рязанская область	59%	21%	28%	29%	30%	27%	23%	31%	27%
Новосибирская область	60%	25%	34%	34%	35%	33%	28%	35%	31%
Томская область	60%	25%	33%	33%	34%	33%	28%	40%	34%
Самарская область	61%	25%	35%	35%	36%	35%	29%	37%	33%
Липецкая область	61%	25%	34%	35%	35%	33%	29%	38%	34%
Хабаровский край	61%	25%	37%	38%	38%	37%	30%	35%	33%
Ханты-Мансийский АО	61%	14%	21%	21%	21%	21%	17%	24%	20%
Кировская область	62%	27%	35%	36%	37%	34%	30%	37%	34%
Белгородская область	62%	30%	40%	40%	41%	40%	34%	44%	39%
Тверская область	63%	27%	34%	34%	35%	33%	29%	38%	33%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Мурманская область	63%	31%	43%	44%	44%	43%	37%	47%	42%
Смоленская область	63%	31%	41%	41%	42%	40%	35%	47%	41%
Оренбургская область	64%	23%	32%	32%	32%	32%	27%	35%	31%
Саратовская область	64%	20%	28%	29%	29%	28%	24%	34%	29%
Пензенская область	64%	33%	41%	42%	43%	40%	36%	41%	38%
Челябинская область	65%	27%	39%	39%	39%	38%	32%	44%	38%
Нижегородская область	65%	20%	28%	29%	29%	28%	23%	30%	27%
Курская область	65%	24%	30%	31%	32%	29%	26%	34%	30%
Орловская область	67%	28%	37%	38%	39%	36%	31%	37%	34%
Амурская область	67%	35%	48%	48%	48%	47%	41%	52%	46%
Удмуртская Республика	67%	22%	29%	30%	30%	29%	25%	31%	28%
Московская область	67%	21%	31%	31%	31%	30%	25%	32%	28%
Вологодская область	67%	28%	39%	39%	39%	39%	33%	41%	37%
Пермская область	68%	23%	32%	32%	32%	32%	27%	35%	31%
Республика Адыгея	68%	25%	35%	36%	38%	34%	29%	34%	31%
Кабардино-Балкарская Республика	68%	22%	29%	32%	35%	27%	23%	28%	25%
Республика Карелия	68%	32%	44%	44%	44%	44%	37%	47%	42%
Волгоградская область	68%	24%	35%	36%	36%	35%	29%	37%	33%
Карачаево-Черкесская Республика	69%	25%	34%	35%	36%	33%	28%	37%	32%
Ярославская область	69%	24%	30%	30%	31%	29%	26%	33%	30%
Калужская область	69%	28%	38%	39%	40%	38%	32%	40%	36%
Калининградская область	70%	27%	40%	40%	40%	39%	33%	39%	36%
Костромская область	70%	26%	33%	34%	34%	32%	28%	35%	32%
Республика Хакасия	70%	29%	40%	40%	40%	40%	34%	44%	39%
Иркутская область	71%	30%	41%	41%	42%	41%	35%	44%	40%
Новгородская область	71%	28%	38%	39%	40%	38%	32%	39%	35%
Ивановская область	71%	28%	37%	38%	39%	37%	31%	39%	35%
Республика Марий Эл	71%	29%	38%	39%	40%	37%	32%	40%	36%
Тамбовская область	72%	27%	36%	37%	38%	35%	31%	38%	34%
Астраханская область	72%	26%	38%	39%	39%	38%	31%	38%	35%
Краснодарский край	74%	27%	38%	38%	39%	37%	31%	38%	34%
Приморский край	74%	29%	41%	42%	42%	41%	35%	44%	39%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Воронежская область	75%	27%	35%	35%	36%	34%	30%	38%	34%
Читинская область	75%	33%	46%	46%	47%	46%	39%	50%	45%
Магаданская область	76%	29%	41%	41%	41%	41%	35%	44%	39%
Псковская область	76%	30%	40%	40%	41%	40%	34%	40%	37%
Омская область	77%	18%	27%	27%	27%	26%	21%	29%	25%
Ингушская Республика	77%	38%	55%	55%	55%	55%	46%	51%	49%
Ставропольский край	77%	29%	38%	39%	39%	38%	33%	40%	37%
Брянская область	77%	28%	37%	37%	38%	36%	31%	40%	36%
Еврейская АО	77%	37%	53%	53%	53%	53%	45%	51%	48%
Архангельская область	78%	29%	43%	43%	43%	43%	35%	41%	38%
Камчатская область	78%	34%	52%	52%	52%	52%	43%	49%	46%
Ростовская область	78%	29%	38%	38%	39%	38%	33%	42%	38%
Республика Дагестан	80%	23%	30%	32%	33%	29%	24%	28%	26%
Республика Бурятия	80%	30%	44%	44%	44%	44%	36%	43%	40%
Алтайский край	80%	30%	43%	43%	44%	42%	35%	43%	39%
Владимирская область	82%	25%	33%	34%	34%	33%	28%	37%	33%
Республика Северная Осетия	83%	28%	37%	39%	41%	36%	31%	35%	33%
Курганская область	83%	29%	41%	41%	41%	41%	34%	42%	38%
Усть-Ордынский Бурятский АО	83%	29%	47%	47%	47%	47%	38%	41%	40%
Коми-Пермяцкая АО	84%	32%	47%	47%	47%	47%	39%	46%	43%
Сахалинская область	85%	24%	38%	39%	39%	38%	31%	38%	34%
Республика Тыва	87%	41%	62%	62%	63%	62%	51%	58%	55%
Корякский АО	89%	27%	43%	43%	43%	43%	35%	38%	37%
Чукотский АО	92%	28%	41%	41%	41%	41%	35%	46%	40%
Республика Алтай	94%	44%	68%	68%	68%	68%	56%	60%	58%
Агинский-Бурятский АО	95%	41%	60%	60%	60%	60%	50%	57%	54%

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, расчеты авторов

Таблица 1-6

Доля налоговых доходов муниципальных бюджетов в общем объеме налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в 1997 году при различных вариантах отчислений налоговых поступлений в муниципальные бюджеты и замене налога на содержание жилищного фонда налогом с продаж, 60% поступлений которого зачисляется в доходы муниципальных бюджетов (оценка поступлений налога с продаж на основе данных официальной статистики, скорректированных на долю теневого оборота)

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Ненецкий АО	21%	16%	22%	22%	22%	22%	19%	26%	23%
Ямало-Ненецкий АО	41%	17%	23%	23%	23%	23%	20%	28%	24%
Республика Башкортостан	41%	20%	24%	26%	27%	22%	20%	25%	22%
Республика Татарстан	42%	17%	21%	22%	23%	20%	17%	24%	21%
Тюменская область	44%	21%	28%	28%	28%	28%	24%	27%	26%
Свердловская область	46%	25%	33%	33%	34%	33%	28%	38%	33%
Ульяновская область	48%	23%	31%	32%	33%	30%	26%	35%	30%
Республика Мордовия	53%	23%	32%	34%	36%	30%	25%	32%	29%
Красноярский край	53%	27%	38%	38%	38%	37%	32%	43%	37%
Ленинградская область	53%	23%	32%	32%	33%	32%	27%	37%	32%
Республика Калмыкия	54%	22%	35%	35%	36%	34%	26%	30%	28%
Республика Саха	54%	25%	37%	37%	37%	37%	31%	39%	35%
Таймырский АО	54%	31%	41%	41%	41%	41%	36%	51%	44%
Чувашская Республика	55%	24%	31%	31%	32%	30%	26%	34%	30%
Республика Коми	56%	24%	34%	34%	34%	34%	28%	39%	34%
Кемеровская область	56%	23%	33%	33%	33%	33%	27%	37%	32%
Тульская область	57%	24%	36%	37%	38%	35%	29%	35%	32%
Эвенкийский АО	59%	34%	52%	52%	52%	52%	42%	48%	45%
Рязанская область	59%	19%	26%	27%	28%	25%	21%	30%	26%
Новосибирская область	60%	23%	33%	33%	34%	32%	27%	33%	30%
Томская область	60%	23%	32%	32%	33%	32%	27%	39%	33%
Самарская область	61%	24%	34%	35%	35%	34%	28%	36%	32%
Липецкая область	61%	23%	33%	34%	34%	32%	27%	38%	32%
Хабаровский край	61%	24%	36%	37%	37%	36%	29%	34%	32%
Ханты-Мансийский АО	61%	14%	21%	21%	21%	21%	17%	24%	20%
Кировская область	62%	24%	33%	34%	35%	32%	27%	35%	31%
Белгородская область	62%	27%	38%	39%	39%	38%	32%	42%	37%
Тверская область	63%	25%	32%	33%	33%	32%	28%	36%	32%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Мурманская область	63%	30%	43%	43%	43%	43%	36%	47%	41%
Смоленская область	63%	29%	39%	40%	40%	39%	34%	46%	40%
Оренбургская область	64%	22%	31%	31%	32%	31%	27%	35%	31%
Саратовская область	64%	18%	27%	27%	28%	26%	22%	33%	27%
Пензенская область	64%	31%	40%	41%	42%	38%	34%	40%	37%
Челябинская область	65%	26%	38%	38%	38%	38%	32%	43%	38%
Нижегородская область	65%	19%	27%	28%	28%	26%	22%	29%	26%
Курская область	65%	22%	29%	30%	31%	28%	24%	33%	29%
Орловская область	67%	25%	35%	36%	37%	34%	29%	35%	32%
Амурская область	67%	33%	47%	47%	47%	46%	39%	51%	45%
Удмуртская Республика	67%	21%	28%	28%	29%	28%	24%	30%	27%
Московская область	67%	20%	30%	30%	30%	29%	24%	31%	28%
Вологодская область	67%	26%	38%	38%	39%	36%	32%	41%	36%
Пермская область	68%	22%	31%	31%	31%	30%	26%	34%	30%
Республика Адыгея	68%	23%	33%	35%	37%	32%	27%	33%	30%
Кабардино-Балкарская Республика	68%	19%	27%	30%	33%	24%	20%	25%	23%
Республика Карелия	68%	30%	42%	43%	43%	42%	36%	46%	41%
Волгоградская область	68%	23%	34%	35%	35%	34%	28%	36%	32%
Карачаево-Черкесская Республика	69%	23%	32%	34%	35%	31%	26%	36%	31%
Ярославская область	69%	23%	28%	29%	30%	28%	24%	32%	28%
Калужская область	69%	25%	36%	37%	38%	36%	30%	38%	34%
Калининградская область	70%	26%	39%	39%	39%	38%	31%	38%	35%
Костромская область	70%	24%	31%	32%	33%	30%	26%	34%	30%
Республика Хакасия	70%	28%	39%	39%	39%	39%	33%	43%	38%
Иркутская область	71%	29%	40%	41%	41%	40%	34%	44%	39%
Новгородская область	71%	25%	37%	37%	38%	36%	30%	37%	33%
Ивановская область	71%	26%	36%	36%	37%	35%	30%	38%	34%
Республика Марий Эл	71%	26%	37%	38%	39%	35%	30%	39%	35%
Тамбовская область	72%	25%	34%	36%	37%	33%	28%	37%	32%
Астраханская область	72%	24%	37%	38%	38%	37%	30%	37%	33%
Краснодарский край	74%	24%	36%	37%	37%	36%	29%	36%	33%
Приморский край	74%	28%	41%	41%	41%	40%	34%	43%	38%

Субъект Федерации	Факт	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Воронежская область	75%	25%	33%	33%	34%	33%	28%	37%	32%
Читинская область	75%	31%	46%	46%	46%	45%	38%	49%	44%
Магаданская область	76%	28%	41%	41%	41%	41%	34%	43%	39%
Псковская область	76%	27%	38%	39%	39%	38%	32%	38%	35%
Омская область	77%	15%	24%	25%	25%	24%	19%	26%	23%
Ингушская Республика	77%	38%	55%	55%	55%	55%	46%	51%	49%
Ставропольский край	77%	25%	36%	36%	37%	36%	30%	39%	34%
Брянская область	77%	26%	35%	35%	36%	34%	29%	38%	34%
Еврейская АО	77%	35%	52%	52%	52%	52%	43%	50%	47%
Архангельская область	78%	27%	42%	42%	43%	42%	34%	40%	37%
Камчатская область	78%	32%	51%	51%	52%	51%	42%	48%	45%
Ростовская область	78%	28%	37%	37%	38%	36%	31%	41%	36%
Республика Дагестан	80%	19%	27%	29%	30%	26%	21%	25%	23%
Республика Бурятия	80%	28%	43%	43%	43%	42%	35%	42%	38%
Алтайский край	80%	28%	41%	42%	43%	40%	33%	41%	37%
Владимирская область	82%	23%	32%	32%	33%	32%	27%	36%	31%
Республика Северная Осетия	83%	24%	35%	37%	39%	33%	27%	33%	30%
Курганская область	83%	27%	40%	40%	40%	40%	33%	41%	37%
Усть-Ордынский Бурятский АО	83%	29%	47%	47%	47%	47%	38%	41%	40%
Коми-Пермяцкая АО	84%	32%	47%	47%	47%	47%	39%	46%	43%
Сахалинская область	85%	23%	38%	38%	38%	37%	30%	38%	34%
Республика Тыва	87%	39%	63%	63%	63%	62%	50%	58%	54%
Корякский АО	89%	27%	43%	43%	43%	43%	35%	38%	37%
Чукотский АО	92%	28%	41%	41%	41%	41%	34%	46%	40%
Республика Алтай	94%	42%	69%	69%	69%	69%	55%	60%	58%
Агинский-Бурятский АО	95%	41%	60%	60%	60%	60%	50%	57%	54%

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, Georgia State University, расчеты авторов

Таблица 1-7

Налоговые доходы бюджетов городов (районов) Нижегородской области при действии различных вариантов ставок отчислений налоговых поступлений в местные бюджеты (% от фактического уровня 1996 года)

Район, город	Налоговые доходы бюджета района (города) при действии ставок закона "О финансовых основах..."	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Ардатовский	56%	67%	61%	70%	65%
Арзамасский	38%	40%	37%	41%	39%
Большеболдинский	45%	60%	52%	58%	55%
Большемурашкинский	52%	67%	59%	65%	62%
Бутурлинский	41%	55%	47%	52%	50%
Вадский	42%	47%	43%	48%	46%
Варнавинский	58%	74%	65%	75%	70%
Вачский	46%	54%	49%	55%	52%
Ветлужский	42%	41%	38%	46%	42%
Вознесенский	65%	76%	70%	91%	80%
Воротынский	41%	43%	39%	43%	41%
Воскресенский	51%	61%	56%	62%	59%
Гагинский	52%	64%	57%	62%	60%
Володарский	47%	58%	53%	59%	56%
Дальнеконстантиновский	48%	64%	55%	59%	57%
Дивеевский	41%	51%	46%	49%	48%
Княгининский	46%	56%	51%	57%	54%
Ковернинский	53%	68%	60%	71%	66%
Краснобаковский	58%	71%	64%	75%	70%
Краснооктябрьский	63%	80%	71%	78%	75%
Лукояновский	50%	59%	54%	60%	57%
Лысковский	46%	57%	51%	58%	54%
Навашинский	52%	63%	57%	63%	60%
Первомайский	41%	47%	44%	51%	48%
Перевозский	43%	55%	48%	54%	51%
Пильнинский	60%	74%	66%	72%	69%
Починковский	54%	65%	59%	62%	60%
Семеновский	50%	59%	54%	59%	57%
Сергачский	44%	49%	47%	50%	48%
Сеченово	55%	71%	63%	69%	66%
Сосновский	46%	52%	48%	61%	55%
Спасский	56%	66%	60%	66%	63%
Тонкинский	55%	63%	58%	67%	62%
Тоншаевский	50%	61%	55%	60%	58%
Уренский	51%	60%	55%	61%	58%
Чкаловский	41%	47%	42%	50%	46%
Шарангский	47%	56%	51%	60%	56%
Шатковский	44%	53%	48%	63%	55%
Шахунский	56%	70%	63%	74%	69%
Сокольский	55%	63%	59%	67%	63%
г. Арзамас	55%	63%	58%	67%	63%
г. Балахна	78%	92%	83%	105%	94%
г. Богородск	59%	73%	65%	73%	69%
г. Бор	62%	68%	65%	74%	69%
г. Выкса	53%	60%	57%	72%	65%
г. Городец	55%	67%	60%	75%	68%
г. Дзержинск	66%	77%	71%	93%	82%
г. Кетово	70%	85%	76%	90%	83%
г. Кулебаки	70%	83%	76%	101%	88%
г. Павлово	51%	62%	56%	69%	62%
г. Н.Новгород	52%	60%	55%	65%	60%
Итого по районам	54%	63%	58%	69%	63%
Областной бюджет	196%	177%	189%	165%	177%
Консолидированный бюджет	100%	100%	100%	100%	100%
Ставки отчислений налоговых доходов в местные бюджеты					
Налог на прибыль	5%	0%	5%	5%	5%
Подоходный налог	50%	100%	75%	75%	75%
НДС	10%	0%	0%	0%	0%
Акцизы	10%	0%	0%	0%	0%
Налог на имущество предприятий	50%	50%	50%	100%	75%

Таблица 1-8

Доходы бюджетов городов при действии минимальных нормативов отчислений налогов (% от фактического уровня 1996 года)

	По закону "О финансовых основах..."	1 вариант	2 вариант	3 вариант	4 вариант	5 вариант	6 вариант	7 вариант
Вологда	61%	67%	67%	67%	67%	59%	70%	64%
Череповец	94%	138%	138%	138%	138%	117%	141%	129%
Омск	26%	31%	31%	31%	31%	29%	37%	33%
Екатеринбург	80%	89%	89%	89%	89%	79%	94%	87%
Пермь	66%	65%	66%	66%	65%	60%	70%	65%
Новокузнецк	88%	94%	95%	96%	93%	85%	109%	97%
Самара	63%	66%	66%	66%	65%	59%	68%	63%
Ижевск	50%	53%	54%	54%	53%	47%	56%	52%
Магнитогорск	67%	80%	80%	80%	80%	75%	97%	86%
Владивосток	76%	96%	96%	97%	95%	85%	100%	92%
Иркутск	33%	50%	50%	50%	50%	41%	46%	44%
Махачкала	32%	37%	38%	38%	37%	33%	39%	36%
Саранск	44%	50%	53%	56%	47%	41%	48%	45%
Кострома	34%	42%	44%	45%	41%	36%	45%	41%
Пенза	39%	48%	49%	49%	48%	43%	52%	48%
Тамбов	35%	45%	47%	49%	43%	37%	48%	42%
Петрозаводск	63%	75%	75%	75%	75%	66%	83%	74%
Нижний Новгород	57%	55%	56%	57%	54%	47%	72%	59%
Ярославль	47%	43%	43%	43%	43%	37%	47%	42%
Владимир	60%	63%	63%	64%	62%	57%	67%	62%
Минимальные ставки отчислений в местные бюджеты								
Налог на прибыль	5%	0%	0%	0%	0%	5%	5%	5%
Подоходный налог	50%	100%	100%	100%	100%	75%	75%	75%
НДС	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Акцизы	10%	10%	20%	30%	0%	0%	0%	0%
Налог на имущество предприятий	50%	50%	50%	50%	50%	50%	100%	75%

Таблица 1-9

Налоговые доходы городских бюджетов при замене в 1996 налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы налогом с продаж.

	По закону "О финансовых основах..."		Вариант 0-100-0-0-50		Вариант 5-75-0-0-75		Вариант 5-75-0-0-100	
	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж и корректировке официальных данных	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж и корректировке официальных данных	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж и корректировке официальных данных	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж	Гарантируемый минимум при введении налога с продаж и корректировке официальных данных
Вологда	73%	66%	80%	73%	77%	70%	82%	75%
Омск	88%	79%	91%	81%	89%	80%	92%	83%
Екатеринбург	114%	97%	123%	106%	120%	103%	128%	111%
Пермь	76%	67%	75%	66%	75%	66%	80%	71%
Самара	74%	68%	76%	70%	74%	68%	79%	73%
Ижевск	68%	59%	72%	62%	70%	61%	74%	65%
Владивосток	82%	76%	101%	96%	98%	93%	106%	100%
Минимальные ставки отчислений в местные бюджеты								
Налог на прибыль	5%	5%	0%	0%	5%	5%	5%	5%
Подоходный налог	50%	50%	100%	100%	75%	75%	75%	75%
НДС	10%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Акцизы	10%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Налог на имущество предприятий	50%	50%	50%	50%	75%	75%	100%	100%

Таблица 1-10

Дефицит бюджетов разных уровней без учета финансовой помощи бюджетам других уровней власти

	Федеральный бюджет	Бюджеты органов власти субъектов РФ	Местные бюджеты	Консолидированные бюджеты субъектов РФ
ВВП	2256000000			
Дефицит (млн. руб.)				
по данным Минфина	-74222400	-11289785	-5676007	-16965792
по расчетам ИЭППИ	-139872000	-11289785	-5676007	-16965792
Дефицит (% ВВП)				
по данным Минфина	-3,29%	-0,50%	-0,25%	-0,75%
по расчетам ИЭППИ	-6,2%	-0,50%	-0,25%	-0,75%
Финансовая помощь другим уровням власти	46327300			-46327300
Бюджетные ссуды	5145900			-5145900
- ссуды бюджетам	10423700			-10423700
- возврат ссуд бюджетами	5277800			-5277800
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	1106000			-1106000
Дефицит без учета трансфертов бюджетам нижестоящего уровня				
по данным Минфина	-21643200			-69544992
по расчетам ИЭППИ	-87292800			-69544992
Дефицит без учета трансфертов бюджетам нижестоящего уровня (% ВВП)				
по данным Минфина	-0,96%			-3,08%
по расчетам ИЭППИ	-3,87%			-3,08%
Дотации из бюджета органа власти субъекта РФ			-31409228	
Субвенции из бюджета органа власти субъекта РФ			-9871532	
Средства по взаимным расчетам из бюджета органа власти субъекта РФ			-21942589	
Дефицит без учета трансфертов бюджетов вышестоящего уровня (млн. руб.)		-645636	-68899356	
Дефицит без учета трансфертов бюджетов вышестоящего уровня (% ВВП)		-0,03%	-3,05%	-3,08%
Уменьшение/увеличение дефицита (% ВВП)	-2,33%	-0,47%	2,80%	2,33%

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

Рисунок 1-1

Расходы городских бюджетов и поступления налога на прибыль в 1996 г.

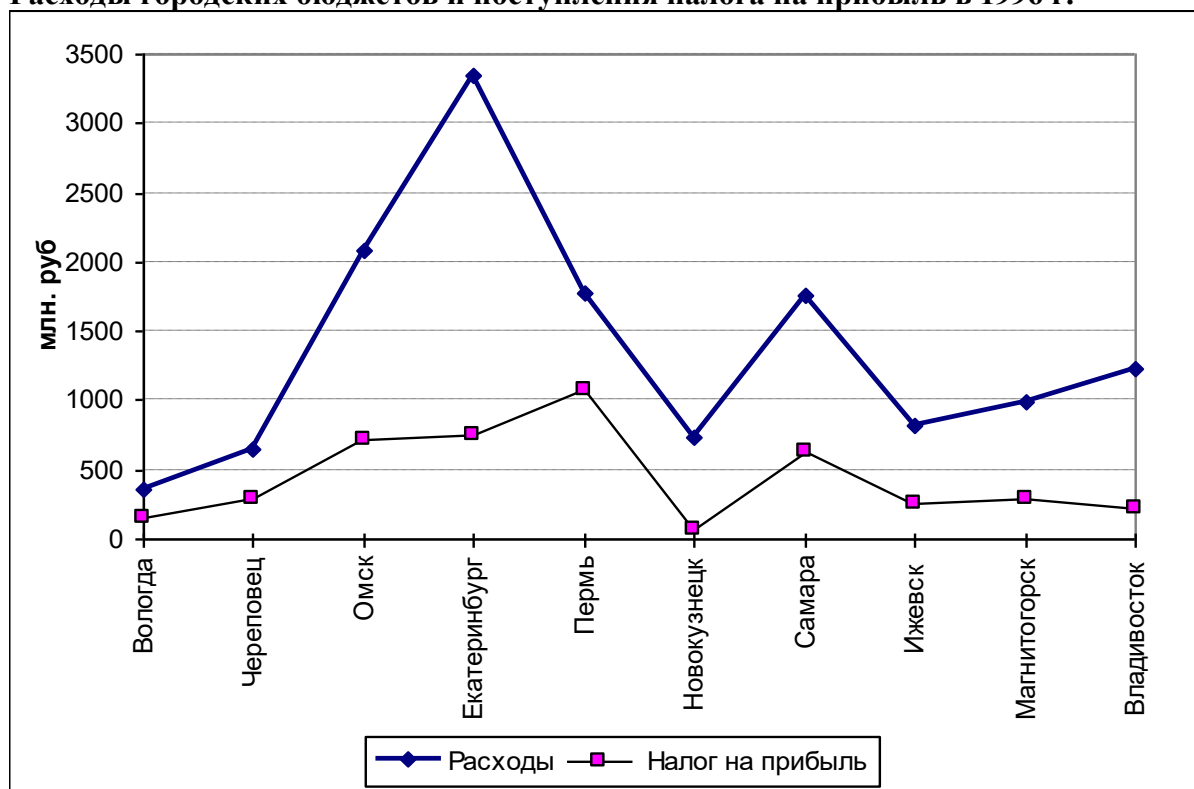


Рисунок 1-2

Расходы городских бюджетов и поступления подоходного налога 1996 г.

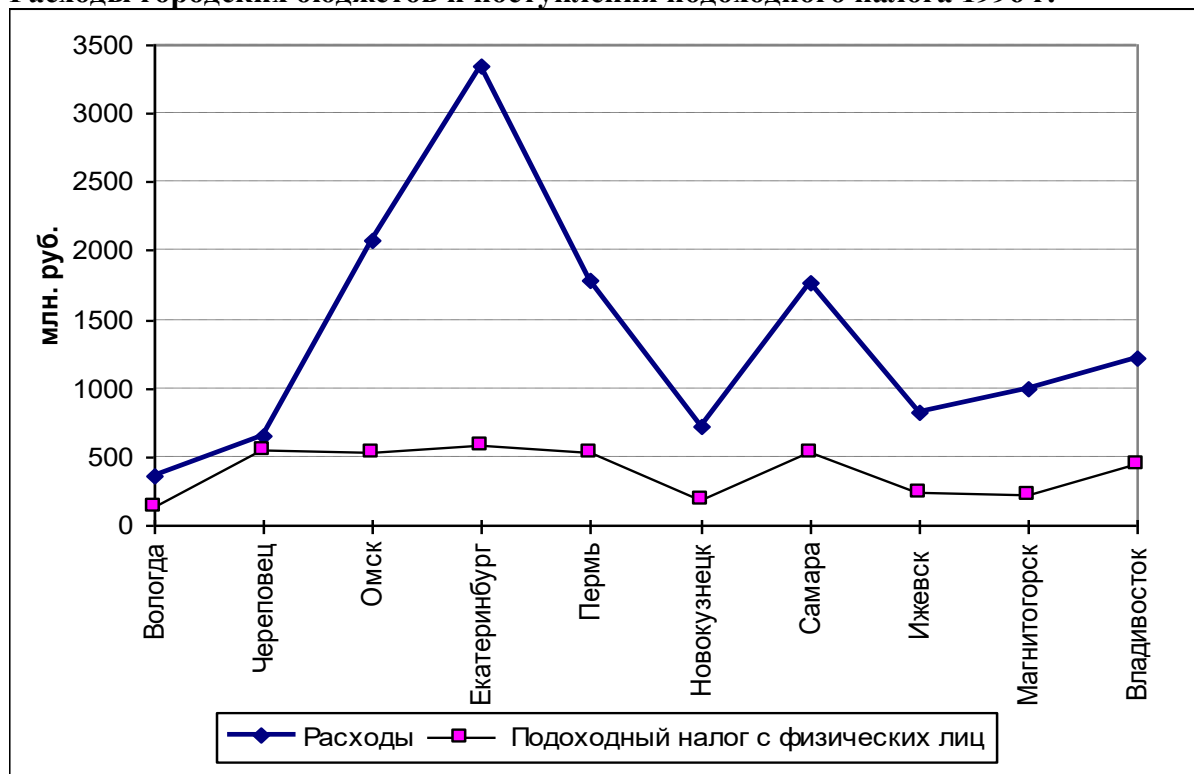


Рисунок 1-3

Расходы городских бюджетов и поступления НДС в 1996 г.

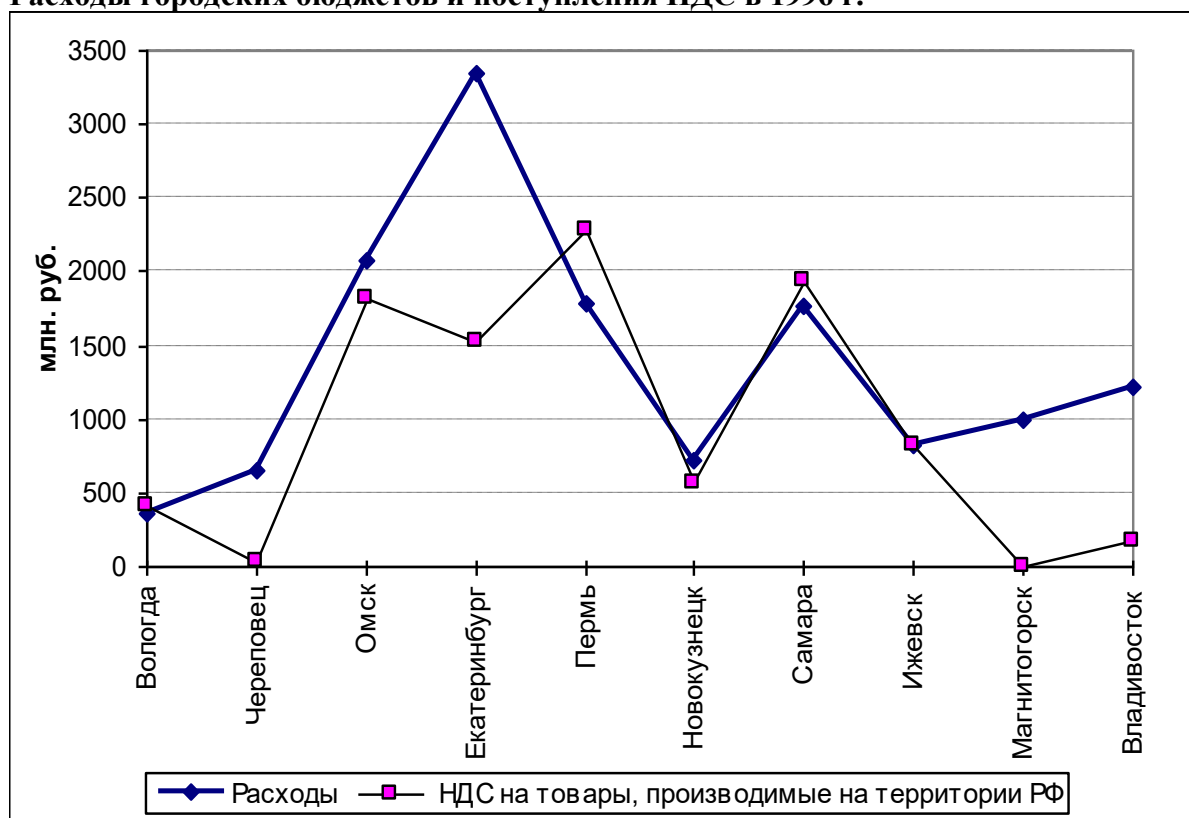


Рисунок 1-4

Расходы городских бюджетов и поступления акцизов в 1996 г.

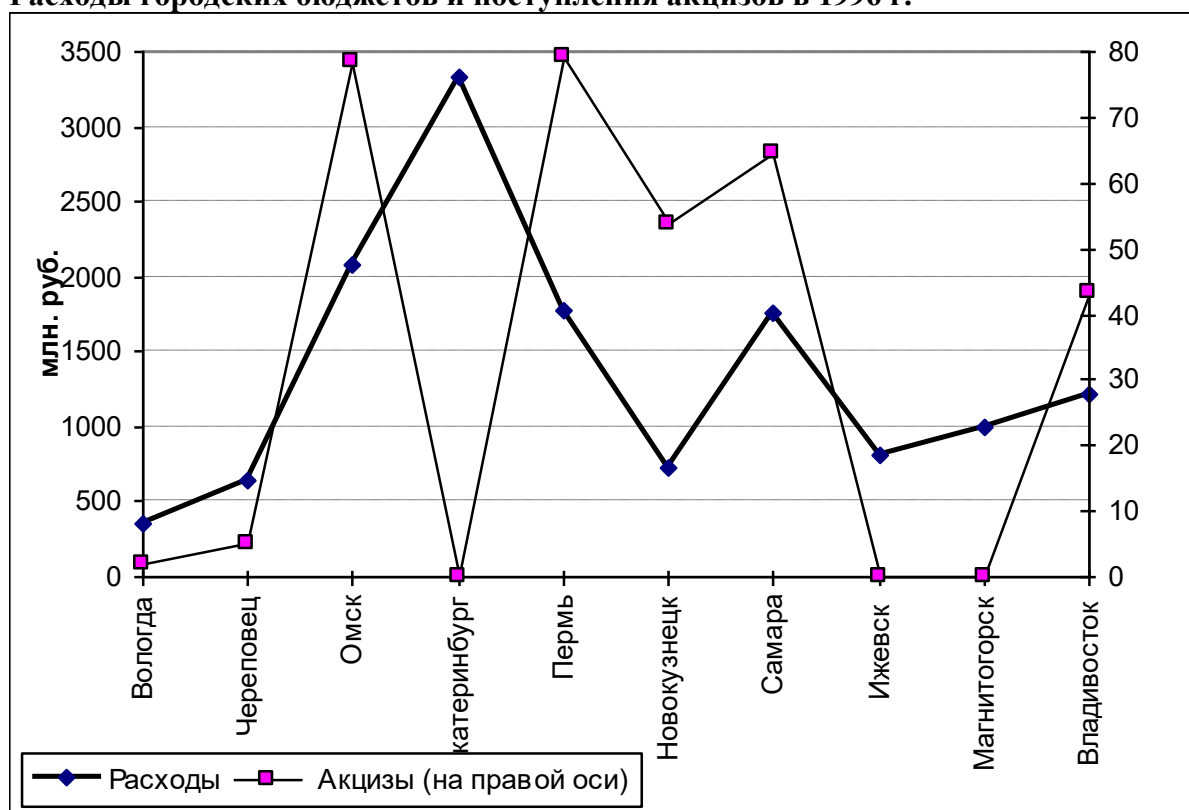


Рисунок 1-5

Расходы бюджетов городов и поступления налогов на имущество в 1996 г.

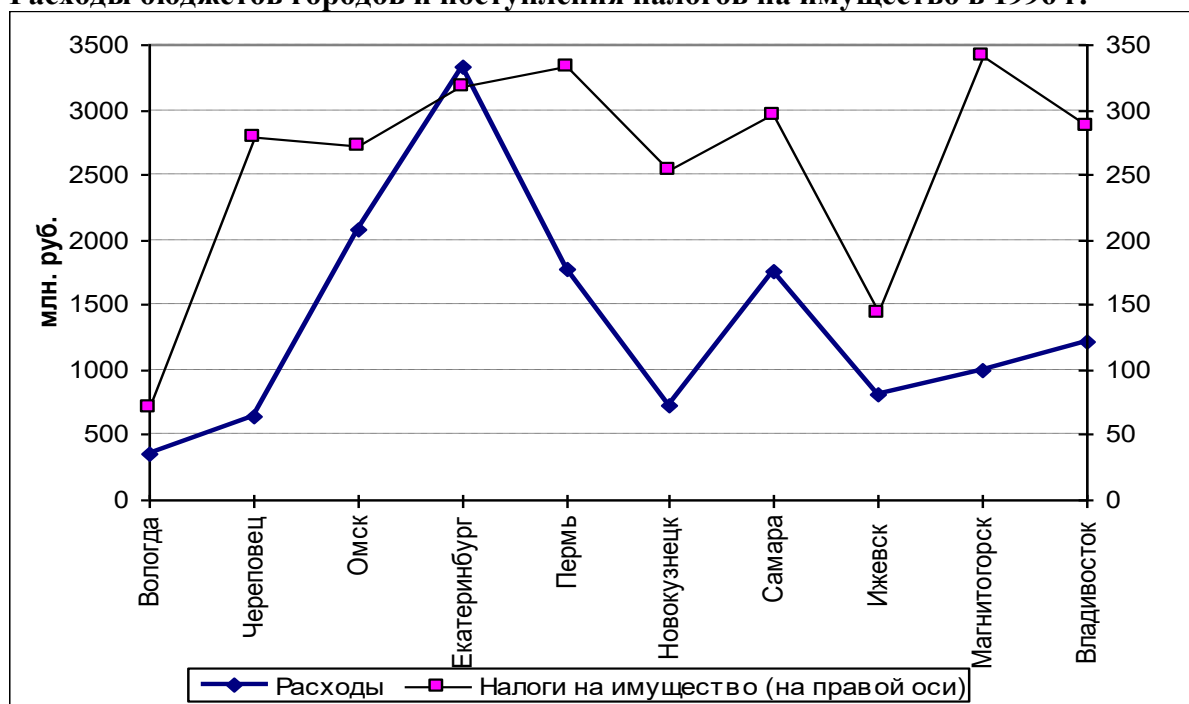


Рисунок 1-6

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты, содержащихся в законе "О финансовых основах местного самоуправления"

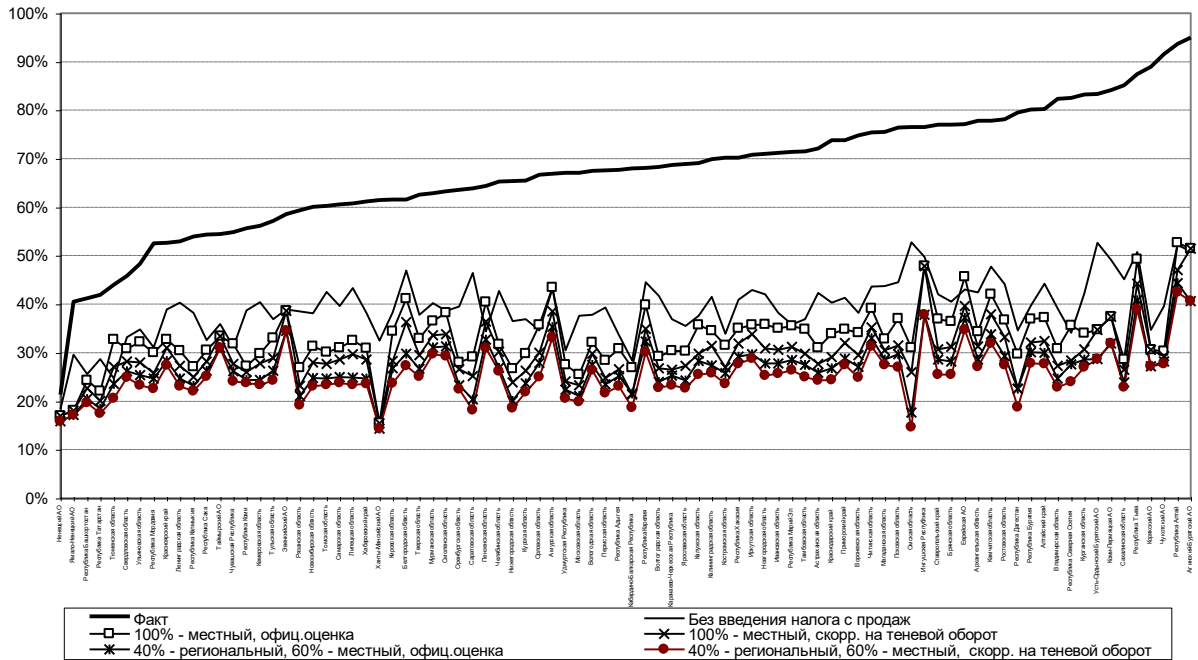


Рисунок 1-7

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 1 варианта ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты

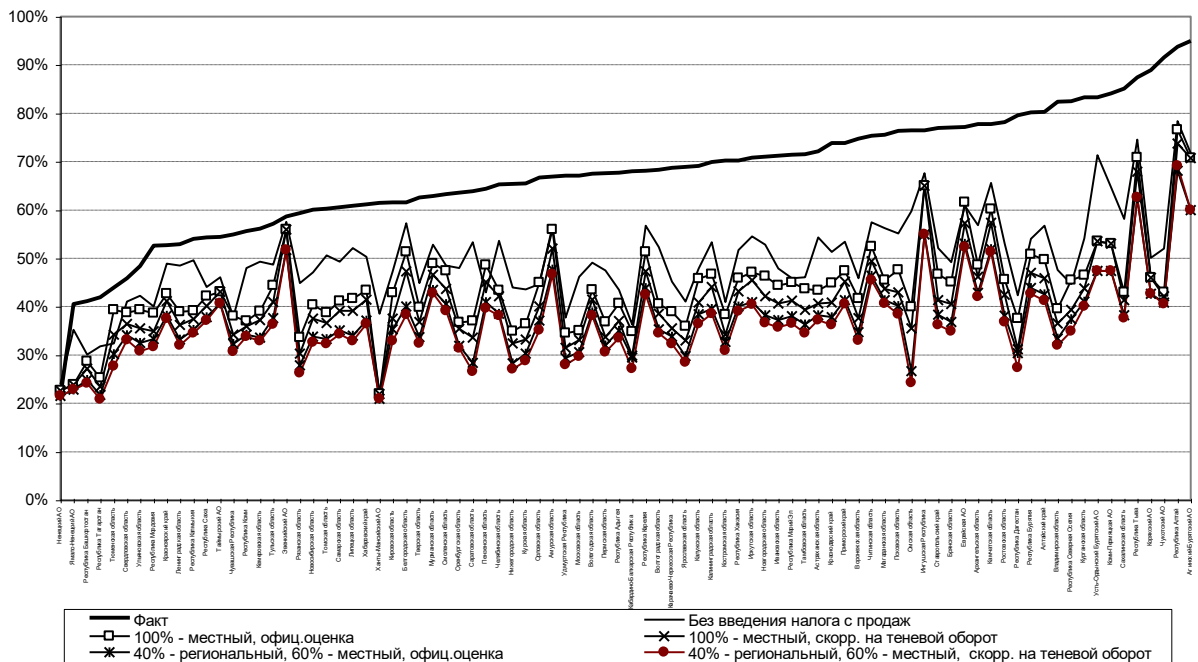


Рисунок 1-8

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 2 варианта ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты

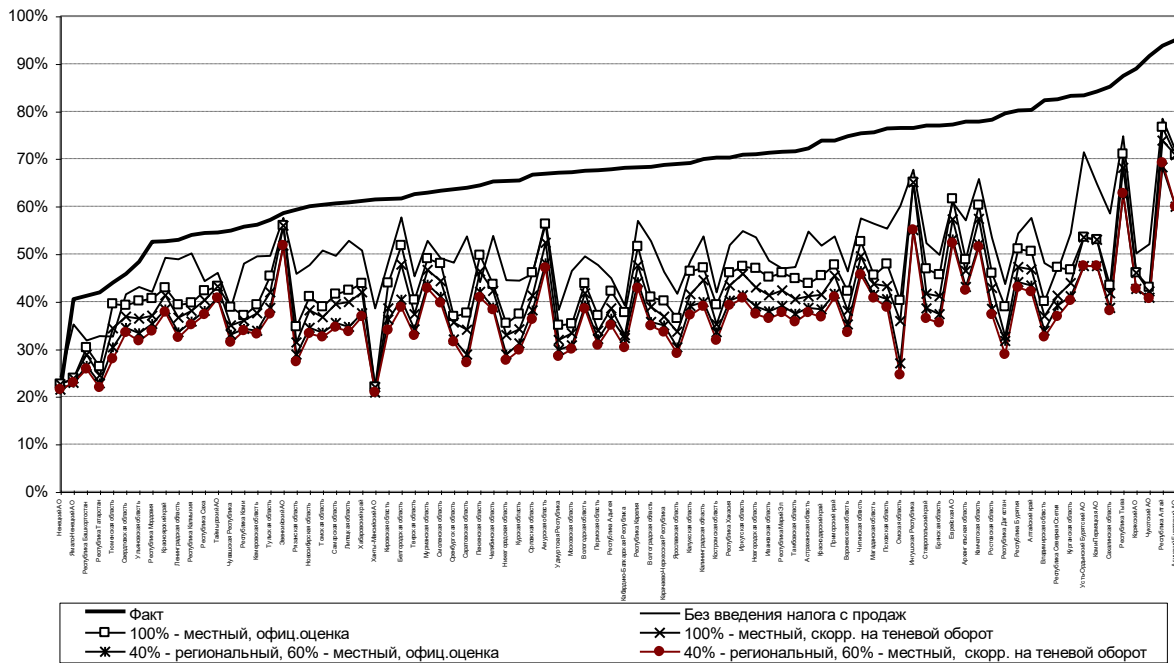


Рисунок 1-9

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 3 варианта ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты

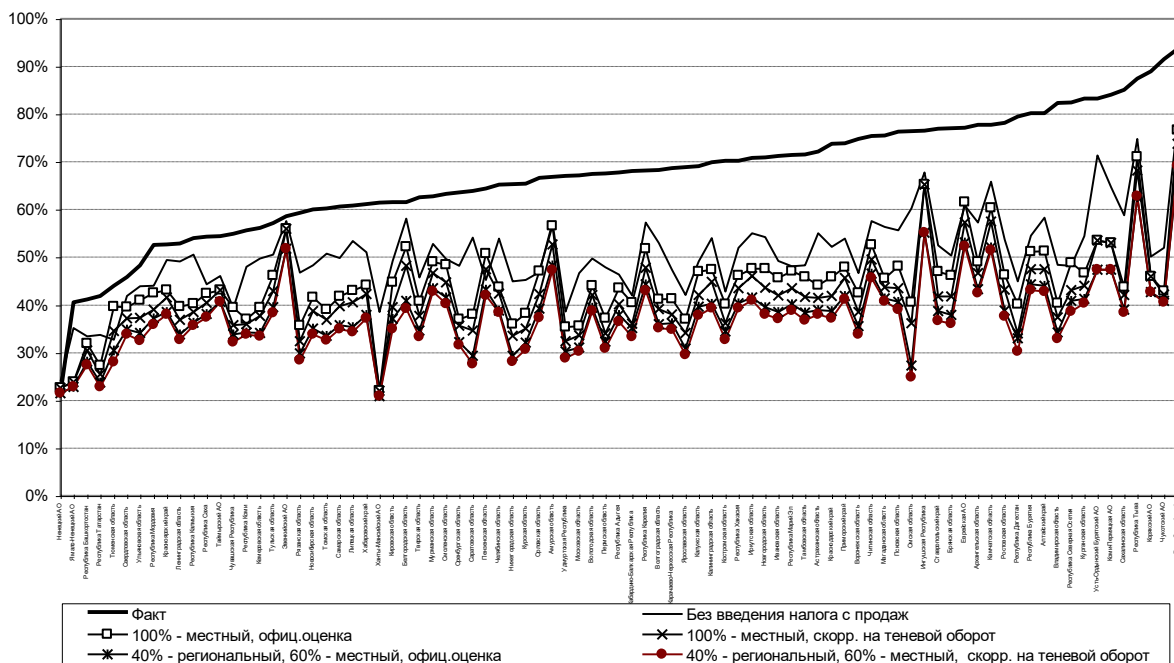


Рисунок 1-10

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 4 варианта ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты

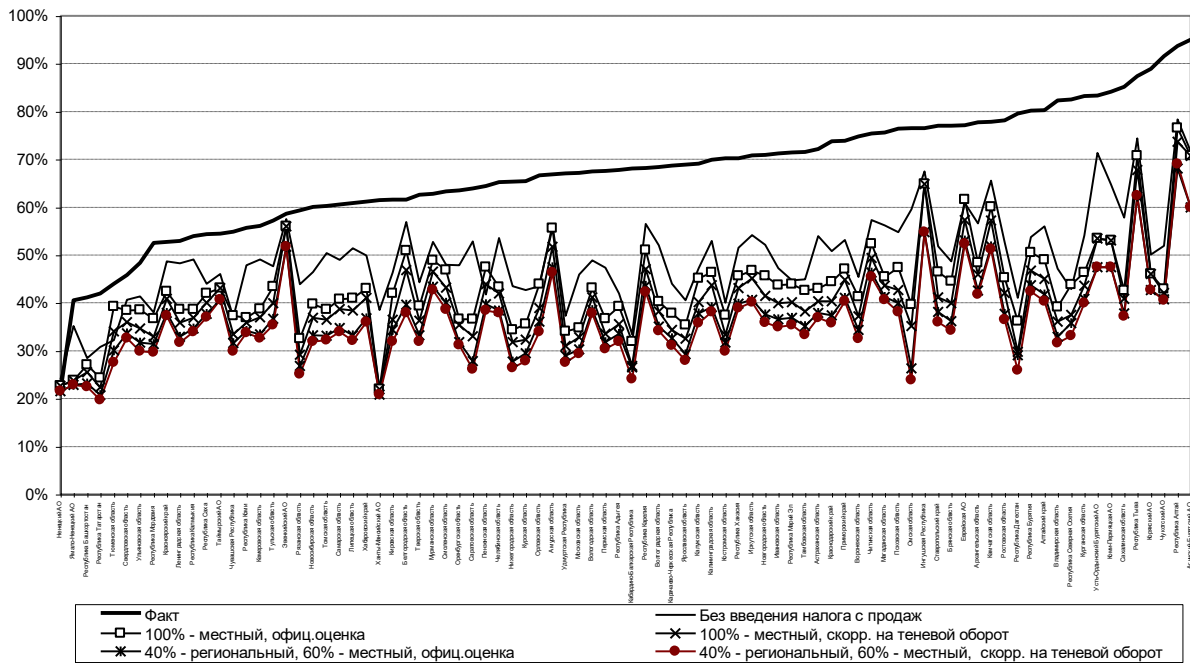


Рисунок 1-11

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 5 варианта ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты

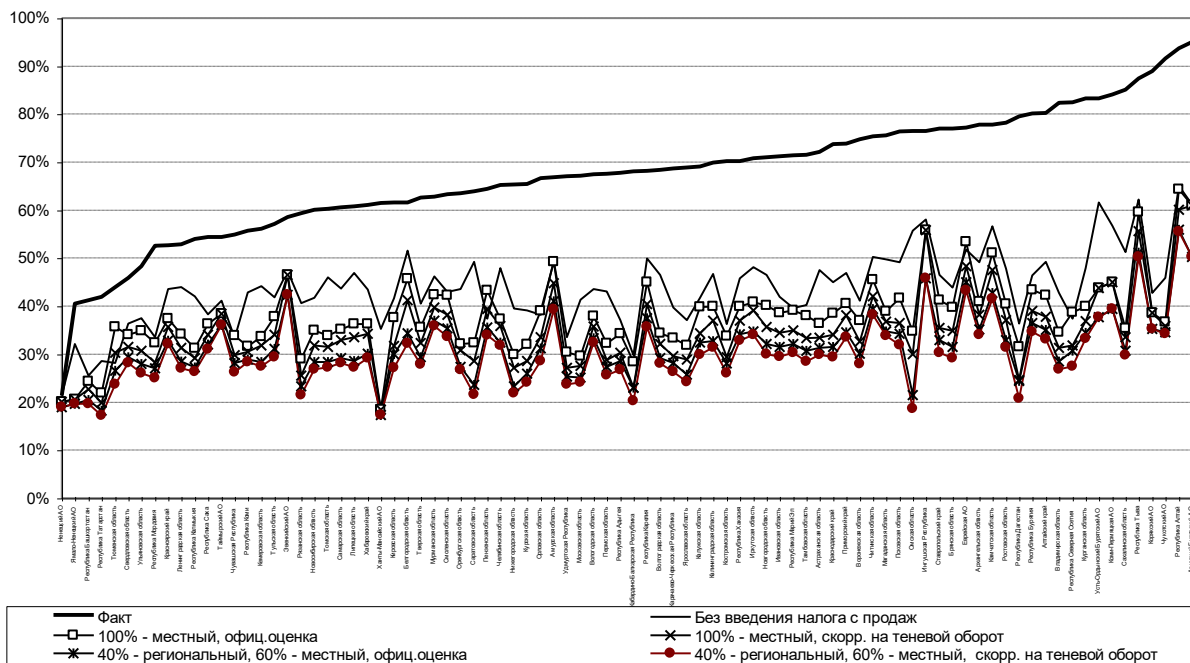


Рисунок 1-12

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 6 варианта ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты

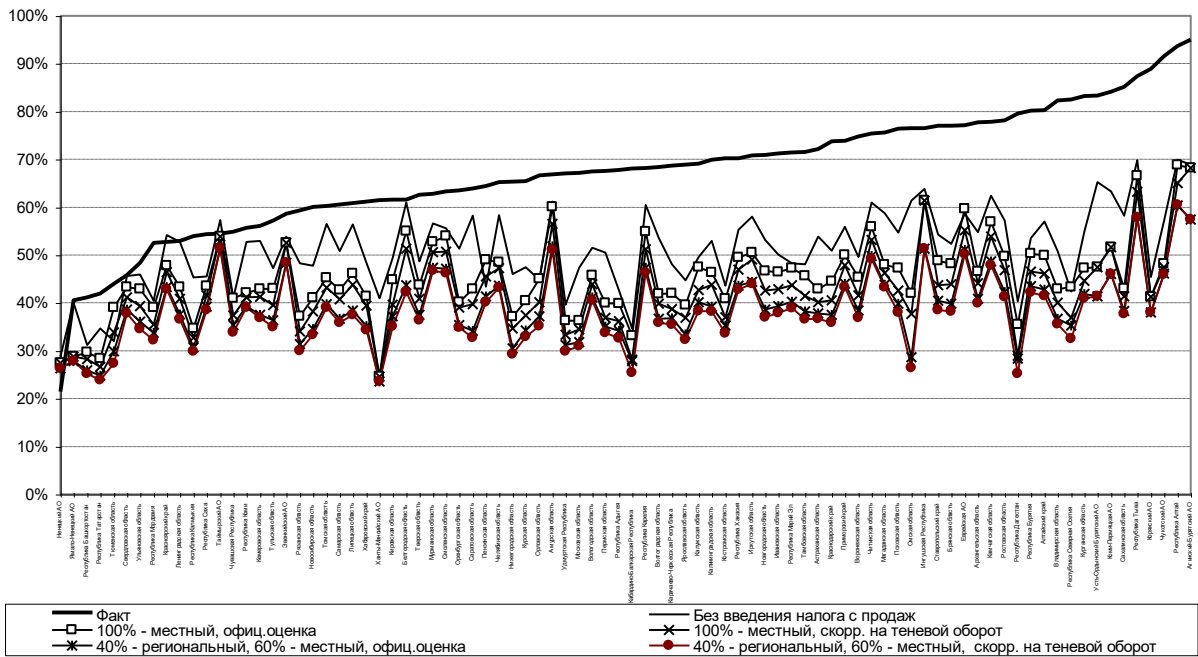


Рисунок 1-13

Доли налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации при различных вариантах налоговой системы в случае действия в 1997 7 варианта ставок отчислений налоговых доходов в муниципальные бюджеты

