

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 24Р

**Совершенствование
межбюджетных отношений в
России**

**Москва
2000**

Институт экономики переходного периода
Основан в 1992 г.
Учредители: Академия народного хозяйства
при Правительстве РФ

Директор: Е.Т.Гайдар

Редактор: Н. Главацкая
Верстка: А. Астахов

ISBN 5-93255-025-2

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.
103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода, 2000.**

Проблема действенности российского федерализма приобрела в последнее время особенную актуальность, что обусловлено рядом причин. До недавнего времени некоторые решения федерального центра зачастую раштывали внутренние взаимосвязи в Российской Федерации. Выстраивание отношений с российскими регионами на основании двусторонних договоренностей вносило асимметричность и неравенство в федеративные отношения. Предоставление региональным властям неоправданно больших полномочий в обмен на их поддержку при решении внутривполитических задач тормозило развитие системы местного самоуправления в России.

Все названные проблемы нашли отражение и в сфере межбюджетных отношений между различными уровнями государственной власти. Так, дисбаланс доходных полномочий и расходных обязательств региональных бюджетов в сочетании с индивидуальным принципом построения взаимоотношений между Центром и регионами приводил к неэффективному распределению федеральных финансовых средств, а несимметричное разделение расходных обязательств и доходных полномочий между региональными и местными уровнями власти фактически способствовало утрате органами местного самоуправления независимости в принятии финансовых решений.

В итоге, как отмечают многие эксперты в области фискального федерализма, одной из причин отставания Российской Федерации в темпах экономического развития от других стран с переходной экономикой может быть неэффективная система межбюджетных отношений, которая нуждается в серьезном реформировании как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В настоящем сборнике представлены работы, отражающие взгляды специалистов в области фискального федерализма на возможные пути совершенствования бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации. В статье заместителя руководителя Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации А.М.Лаврова выражено мнение автора по поводу стратегии и общих направлений реформирования межбюджетных отношений в России, статьи группы экспертов Института экономики переходного периода в составе С.Баткибекова, П. Кадочникова, О.Лугового, С.Синельникова, И.Трунина посвящены проблемам определения критериев, необходимых для справедливого распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета, а статья главы Московского представительства университета штата Джорджия Г.В.Курляндской отражает взгляды автора на проблемы построения бюджетной системы России на уровне субъектов Федерации.

Оглавление

А. Лавров

**Стратегия и тактика реформы
межбюджетных отношений
в Российской Федерации 7**

*С. Баткибеков, П. Кадачников, О. Луговой,
С. Синельников, И. Трунин*

**Оценка налогового потенциала регионов
и распределение финансовой помощи
из федерального бюджета 83**

О.Луговой, С. Синельников, И.Трунин

**Разработка бюджетных нормативов и
методики оценки межрегиональных
различий в бюджетных потребностях
субъектов Российской Федерации 239**

Г. Курляндская

**Бюджетный плюрализм российских
органов власти 365**

СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РЕФОРМЫ МЕЖ- БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Российская
Федерация
унаследовала
высокоцентра-
лизованную
бюджетную
систему.**

1. После распада СССР Российская Федерация унаследовала бюджетную систему формально федеративного, но по существу унитарного высокоцентрализованного государства, в котором региональные и местные власти не имели сколько-нибудь значимой бюджетной самостоятельности. Территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность установлением индивидуальных нормативов формирования доходов и предоставлением покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций. В конечном счете, все бюджеты оказывались сведенными в единый государственный бюджет СССР, за составление и исполнение которого отвечало союзное Министерство финансов, имевшее сложную иерархию

¹ Изложенные ниже взгляды и оценки отражают частное мнение автора предлагаемого материала. При подготовке статьи использованы результаты исследований Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также материалы проекта МБРР «Реформирование системы региональных финансов».

Несмотря на некоторый прогресс в ее реформировании, задача создания эффективной системы межбюджетных отношений за 1990-е годы не была решена.

административно подчиненных ему территориальных финансовых органов. В ходе «перестройки» были предприняты попытки повысить финансово-экономическую самостоятельность административно-территориальных единиц. Однако не будучи подкрепленными глубинными политическими и экономическими реформами, они лишь усугубили кризис прежней бюджетной системы, прочно привязанной к жесткой партийно-административной вертикали.

2. К настоящему времени процесс формирования нового бюджетного устройства России прошел через 3 этапа. В 1991—1993 гг. произошла «стихийная децентрализация» бюджетных ресурсов, доля субнациональных бюджетов возросла с 40 до 50-55%. В этот период был принят ряд федеральных законов, введших основные принципы бюджетного федерализма, однако ни один из них в полной мере не был реализован. Эволюция межбюджетных отношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила под определяющим влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между центром и регионами. В 1994-1995 годах в результате проведенной реформы произошло упорядочивание финансовых взаимоотношений между федеральным центром и регионами. Были введены единые нормати-

вы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, создан Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации — регионов, средства которого (трансферты) впервые начали распределяться на основе жестко формализованной процедуры, расширены налоговые полномочия региональных и местных властей.

Созданная в этот период система частично соответствовала, по крайней мере внешним признакам бюджетного устройства федеративных государств, однако не имела прочной законодательной базы. 1996-1998 годы стали периодом обострения кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов, усиления субъективизма и политического торга с регионами за финансовые ресурсы, массовый характер приобрели неденежное исполнение бюджетов разных уровней, задержки в выплате зарплаты работникам бюджетной сферы, кроме того резко возросли долги региональных и местных бюджетов.

С 1998 года реализуется Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской

3. В настоящее время идет реализация одобренной Правительством Российской Федерации (Постановление от 30 июля 1998 года № 862) Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. — первой среднесрочной программы по данному направлению.

**Федерации в
1999-2001 гг.,**

Основная задача Концепции — формирование нового механизма бюджетного выравнивания (финансовой поддержки субъектов Федерации). В 1999 бюджетном году осуществлен переход к новой методике распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), на 2000 бюджетный год она была значительно усовершенствована за счет введения объективных оценок бюджетных потребностей и налогового потенциала регионов и общего повышения прозрачности расчетов. В 2001 году предполагается завершить реформирование ФФПР с выходом в конечном счете на стабильное закрепление на федеральном уровне методики и процедуры распределения основной части финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

**... однако ее
рамки слишком
узки для
проведения
полномасштаб-
ной реформы и
создания в
России
реального
бюджетного
федерализма.**

4. В то же время рамки действующей Концепции, которая принималась в иных политических условиях, узки для проведения полномасштабной реформы межбюджетных отношений. Наряду с формированием нового механизма бюджетного выравнивания, необходимы глубокие преобразования в двух других основополагающих блоках системы межбюджетных отношений — разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, распространение реформы на уровень субъектов Федерации (взаи-

моотношения региональных и местных властей), развитие нормативно-правовой базы бюджетного процесса на региональном и местном уровне. Необходим новый этап более широкой и комплексной реформы межбюджетных отношений, увязанный с долгосрочной стратегией развития страны.

Необходимость реформы

Вопреки распространённому мнению, нынешний кризис региональных финансов вызван не чрезмерной, а недостаточной децентрализацией бюджетной системы.

5. Основная причина хронического кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов — диспропорция между переданными на субнациональный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их использование. Официальная (легальная) система межбюджетных отношений остается чрезмерно централизованной даже по меркам унитарных государств, заведомая невыполнимость (нерациональность) ее требований позволяет субнациональным властям переложить основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр, сохранив за собой при этом практически неограниченные «теневые» полномочия. Отсутствие легальных полномочий по управлению общественными финансами означает отсутствие ответственности за его результаты и, как следствие, — возможность принимать решения по принципу «политической

По доле налоговых доходов, сосредоточенных на субнациональном уровне, Россия давно не уступает большинству федеративных государств,

... однако резко отстает от них по степени децентрализации «легальных» бюджетных полномочий.

целесообразности».

6. В настоящее время на уровне субнациональных (региональных и местных) бюджетов сосредоточено около половины налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, около 60% непроцентных расходов. По данным параметрам Россия практически не уступает, а по доле доходов местных бюджетов (25%) – опережает большинство федеративных государств. (Для сравнения: в середине 1990-х годов доля доходов субнациональных бюджетов в США составляла 46%, в том числе местных бюджетов — 20%, в Канаде — соответственно 54% и 12%, в Германии — 53% и 16%).

7. Однако это не более чем «квази-централизация» бюджетной системы. Расходы субнациональных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи (в том числе – неформализованной), имеет место резкая несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможностей их финансирования. В таких условиях преимущества децентрализации (учет региональных и местных

особенностей, запросов населения, взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством и качеством бюджетных услуг) оборачиваются ее недостатками (неравномерное финансирование социальных расходов, снижение прозрачности, финансовые злоупотребления).

Ответственность (в том числе – финансовая) за положение дел на местах по-прежнему остается за федеральным центром,

8. В результате политическая и финансовая ответственность за положение дел на местах (от своевременной выплаты зарплаты и пособий до подготовки коммунальных служб к зиме) населением и региональными (местными) властями неявно возлагается на федеральный центр, который вынужден, с одной стороны, постоянно «давить» на регионы, а с другой – оказывать им дополнительную финансовую помощь, тем самым поддерживая неэффективное финансовое управление, и/или закрывать глаза на применяемые на местах незаконные или полу законные методы «борьбы за выживание», «обеспечение социальной стабильности», «выполнение заданий по сокращению долгов по зарплате» и т.д.

.... вынужденного мириться с «теневой» налогово-бюджетной политикой

9. Невыполнимость (нерациональность) устанавливаемых федеральным законодательством требований, отсутствие четкой сферы ответственности и достаточных легальных полномочий побуждают региональные и местные

**региональных и
местных вла-
стей.**

власти, при вынужденном попустительстве со стороны федерального центра, прибегать к различным формам «теневой» бюджетной политики на грани или даже за пределами законодательства: исполнение бюджетов в режиме «выборочного» секвестра, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, индивидуальные налоговые льготы, скрытое субсидирование, безответственные заимствования (в том числе у подконтрольных финансовых структур), сознательное накопление кредиторской задолженности, шантаж федерального правительства долгами по зарплате и т.д. Все это резко снижает качество управления общественными финансами и препятствует преодолению кризиса региональных и местных бюджетов, что, в свою очередь, не дает возможность начать полномасштабную реформу межбюджетных отношений.

**В результате
взаимоотноше-
ния между
федеральным
центром и
регионами
по-прежнему в
значительной
степени
базируются не
на четких,**

10. Таким образом, в настоящее время: а) финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на уровне субнациональных бюджетов, но они заведомо (в разы) недостаточны для выполнения возложенных на эти же бюджеты обязательств; б) официальные полномочия (обязательства) региональных и местных властей как по расходам, так и по доходам формально жестко регламентированы фе-

законодательно установленных правилах и процедурах, а на неформальных договоренностях и торге за бюджетные ресурсы.

деральным законодательством, но, в силу невыполнимости (нерациональности) последнего, его требования не выполняются; в) политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но фактические решения принимаются, вне сколько-нибудь четкого регулирования, региональными и местными властями в рамках неформальных полномочий; г) федеральный бюджет не имеет достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур. В результате финансовые взаимоотношения между федеральным центром и регионами (и в еще большей степени – между региональными и местными властями) по-прежнему в основном строятся на неформальных договоренностях, вне четких и стабильных правил и процедур, при неявном признании обеими сторонами невыполнимости (нерациональности) действующего федерального законодательства.

Как следствие, региональные и местные власти лишены заинтересованности в проведении экономических реформ и

11. Как следствие, региональные и местные власти не имеют долгосрочной заинтересованности в проведении рыночно-ориентированных реформ. «Выигрыш» (в том числе — повышение доходов соответствующих бюджетов) от этих реформ будет получен не сразу и с высокой степенью вероятно-

улучшении инвестиционного климата регионов.

сти изъят вышестоящими властями или, как минимум, использован (не в пользу региона) в процессе политического торга за дополнительные ресурсы и льготы, а политическая ответственность за временные, но неизбежные издержки «останется на месте». В случае же отказа от проведения реформ потери от постепенной деградации экономики и социальной сферы региона (при условии сохранения административного контроля и хотя бы внешней социальной стабильности) почти наверняка будут компенсированы вливаниями из вышестоящих бюджетов, заимствованиями у контролируемых финансовых структур, скрытого или явного повышения налоговых изъятий и прочих краткосрочных мер «теневой» бюджетной политики.

Искаженность институциональных условий для экономической и бюджетной политики региональных и местных властей – ключевая экономическая проблема межбюджетных от-

12. В результате основная часть усилий региональных и местных властей направляется не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание контроля над финан-

ношений

совыми потоками и экономическими агентами, изъятие и перераспределение «административной ренты».

Усиливается социальная дифференциация (как межгрупповая, так и территориальная), снижается количество и качество бюджетных услуг.

13. Помимо общего негативного влияния на уровень жизни населения из-за ухудшения условий экономической деятельности, неэффективная система межбюджетных отношений ведет к деградации бюджетной сферы, снижает количество и качество бюджетных услуг, усиливает различия (в том числе – региональные) в доступе граждан к социальным гарантиям. В свою очередь это отрицательно сказывается как на экономической активности, так и на эффективности государственной власти, в том числе — с точки зрения обеспечения территориальной целостности страны.

Политическим следствием (проблемой) является постоянное напряжение в отношениях властей разных уровней и общее ослабление государственной власти.

14. Отсутствие или недостаток стабильных правил и ответственности за их соблюдение побуждает участников межбюджетных отношений заблаговременно «укреплять» свои позиции (в том числе – скрывать реальное положение дел), выставлять заведомо завышенные требования, избегать, насколько это возможно, выполнения достигнутых договоренностей, всячески подчеркивать свою «силу» (например, демонстративным невыполнением федеральных законов). Крайними проявлениями этого процесса являются случаи налогового сепаратизма. Ре-

зультатом является постоянное напряжение во взаимоотношениях властей разных уровней, периодически обостряющиеся (особенно в условиях экономического и политического кризиса) центробежные тенденции, снижение эффективности государственной политики и общее ослабление государства.

Цели реформы

Конечными целями реформы межбюджетных отношений является создание условий для повышения экономической эффективности, бюджетной ответственности, социальной справедливости и политической консолидации.

15. Конечные цели реформы межбюджетных отношений находятся в русле общих целей государственной политики: экономический рост, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и ответственности государственной власти. Их можно рассматривать в системе критериев «экономическая эффективность» — «бюджетная ответственность» — «социальная справедливость» — «политическая консолидация». Применительно к межбюджетным отношениям *экономическая эффективность* означает создание долгосрочных институциональных стимулов для субнациональных властей проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат; *бюджетная ответ-*

ственность – управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики; *социальная справедливость* — поддержание на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям; *политическая консолидация* — достижение общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.

Теоретическую основу для их достижения может предоставить концепция «федерализма, сохраняющего рынок», рассматривающая взаимодействие властей разных уровней как

16. Согласно концепции «федерализма, сохраняющего рынок», для поддержания устойчивого экономического роста взаимодействие властей разных уровней должно отвечать пяти основным условиям: 1) четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти; 2) субнациональных органы власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики; 3) национальные власти должны иметь эффективные полномо-

важнейшую предпосылку или, напротив, препятствие для эффективного экономического роста².

чия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства; 4) субнациональные власти должны быть поставлены в условия жестких бюджетных ограничений (т. е. повышение их бюджетных доходов не должно изыматься в вышестоящие бюджеты, а ухудшение финансово-экономического положения не должно компенсироваться притоком средств из вышестоящих бюджетов или за счет неограниченных заимствований); 5) все эти условия должно быть стабильными и не являться предметом торга. Вместе взятые, они создают долгосрочные стимулы для конкуренции между региональными (местными) властями за привлечение экономической активности и инвестиций.

² Теорию вопроса см. Weingast B.R. (1995) "Economic Role of Political Institutions: "Market-Preserving Federalism" and Economic Growth, *Journal of Law, Economics, and Organization*", 11; анализ применительно к России – ОЭСР: Обзор экономики Российской Федерации (глава 3 "Бюджетный федерализм"). М: Весь Мир, 2000.

Создание условий, отвечающих данной концепции, со стороны реформы межбюджетных отношений представляются целями «второго порядка».

Исходя из этого, операционной целью реформы является реальная децентрализация бюджетной системы в рамках четких «правил игры».

17. Наряду с созданием предпосылок для устойчивого экономического роста, эти условия способствуют достижению и иных стратегических целей реформы межбюджетных отношений. Так, экономический рост увеличивает ресурсы для обеспечения равных социальных гарантий, жесткие бюджетные ограничения в конечном счете ведут к росту бюджетной ответственности, а стабильность «правил игры» — к снижению конфликтности вокруг распределения ресурсов национальной бюджетной системы. Хотя все они должны быть скорректированы в соответствии с нынешними российскими условиями, в целом формирование этих условий является целями «второго порядка» реформы межбюджетных отношений.

18. Для достижения этих целей необходима ликвидация сложившейся к настоящему времени диспропорции между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией (официальных) бюджетных полномочий. Это означает, что для субнациональных властей исчезнет необходимость прибегать к «теневым» полномочиям, а для федеральных властей — появится возможность требовать безусловного соблюдения единых требований. Таким образом, «операционной» целью реформы является *реальная децентрализация бюджетной системы*, т.

е. расширение «официальных» полномочий и ответственности (бюджетной автономии) субнациональных властей при одновременном создании и жестком соблюдении единых «правил игры» во взаимоотношениях между властями разных уровней.

Общие условия

Сложившиеся к настоящему времени условия усложняют децентрализацию бюджетной системы. Прежде всего, это связано с сохранением представлений о «бюджетной вертикали».

19. Хотя бюджетным законодательством провозглашена самостоятельность федерального, региональных и местных бюджетов, бюджетная система России де-факто (а во многих отношениях – и де-юре) остается «неразделенной». Бюджетные полномочия и ответственность сильно переплетены, ряд функций (например, сбор налогов) выполняется централизованно. В общественном сознании, в представлениях самих финансовых работников и властных элит прочно укоренилось представление о «бюджетной вертикали», в которой региональные и местные бюджеты по-прежнему воспринимаются в качестве территориальных подразделений единого («общегосударственного») бюджета. Большинство претензий по невыполнению бюджетных обязательств (включая выплату зарплаты «бюджетникам» из региональных и местных бюджетов) адресуется федеральному правительству, которое вы-

**Бюджетный
статус органов
местного
самоуправле-
ния остается
неопределен-
ным.**

нуждено принимать меры по обеспечению хотя бы минимальной текущей сбалансированности субнациональных бюджетов в рамках неформализованных процедур.

20. Ситуация усугубляется неопределенностью бюджетного статуса органов местного самоуправления. В большинстве субъектов Федерации муниципальными образованиями являются бывшие города «областного подчинения» и административные районы. В то же время федеральное законодательство гарантирует каждому населенному пункту право на получение статуса муниципального образования. В некоторых субъектах Федерации зарегистрировано несколько сотен муниципальных образований при одновременном создании объединяющих их территориальных органов государственного управления, в других фактически введено «соподчинение» муниципальных образований. Объективно необходимое расширение налоговых прав местных властей наталкивается на «поселенческий» принцип организации местного самоуправления, а заявленное «отделение» местного самоуправления от системы органов государственной власти выливается в бесконечную дискуссию о «наделении органов местного самоуправления отдельными

Для региональных и местных властей практически отсутствует конкурентная среда.

государственными полномочиями».

21. Общее негативное влияние на состояние региональных финансов оказывает практически полное отсутствие конкурентной среды. Внутри регионов (муниципалитетов) по существу нет конкуренции властных элит за голоса избирателей из-за неразвитости гражданского общества и, в ряде случаев, отсутствия элементарных демократических институтов. Между регионами (муниципалитетами) практически нет конкуренции за приток финансовых ресурсов и за экономическую активность из-за общей «подавленности» инвестиционного климата, низкой мобильности факторов производства, неразвитости рынков капиталов, наличия межрегиональных барьеров. Создание и поддержание такой среды (прежде всего — демократических институтов и единого экономического пространства) является важнейшей функцией федеральных властей. Однако этому препятствует финансово-экономическая и политическая асимметрия российского федерализма.

Резкие межрегиональные различия препятствуют использованию преимуществ децентрали-

22. Реальная (т.е. с учетом удорожающих факторов) бюджетная обеспеченность регионов России различается в 20-25 раз, что существенно ограничивает преимущества децентрализации бюджетной системы. Хроническая несбалансированность (при любых соб-

ции бюджетной системы.

ственных усилиях) высокодотационных регионов снижает бюджетную ответственность, относительно обеспеченные, в силу «естественных» причин, регионы получают незаслуженные преимущества в конкуренции за экономическую активность, усиливаются территориальные социальные различия, что в свою очередь, ведет к дезинтеграции экономического пространства и т.д. При этом высокая децентрализация налоговых доходов и необходимость обслуживания внешнего долга ограничивают возможности федерального бюджета по выравниванию межрегиональных различий. Объем финансовой помощи субъектам Российской Федерации в последние годы не превышает 1,5-2% ВВП, тогда как в США он составляет 3% ВВП, в Канаде — 4% ВВП, в Австралии — 6% ВВП. Даже после распределения трансфертов ФФП реальная бюджетная обеспеченность регионов-«доноров» в 3,5 – 4 раза превышает обеспеченность наиболее дотационных регионов, что существенно искажает конкурентную среду и снижает преимущества децентрализации.

Достаточно широкое распространение получил миф о 10-15 «регионах-донорах, кото-

23. Другим проявлением асимметрии являются выдвигаемые время от времени так называемыми «регионами-донорами» претензии на закрепление особого бюджетного статуса. «Донорами» принято называть регионы, не

рые якобы «кормят» всю страну и на этом основании должны иметь какой-то особый бюджетный статус.

получающие трансферты Фонда финансовой поддержки регионов (в 2000 г. их насчитывается 18, до этого — от 8 до 13). Однако недавнее исследование показало, что с территории примерно 30 субъектов Федерации, где проживает около половины населения страны, в федеральный бюджет поступает больше средств, чем возвращается обратно по всем бюджетным каналам (включая как финансовую помощь, так и прямые федеральные расходы)³. Кроме того, само понятие «регион-донор» является методически ущербным. Платят налоги в федеральный бюджет не регионы и не региональные власти, а налогоплательщики (предприятия и граждане). Налоговый потенциал любого региона создавался в течение десятилетий усилиями всей страны и работать он может только в рамках единого экономического пространства. Противопоставление «доноров» и «иждивенцев» является мифом, используемым в сугубо политических целях и наносящим вред формированию в России реального бюджетного федерализма.

Его формиро-

24. Во многом появление этого мифа

³ - Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. Под редакцией А.Лаврова. Московский центр Института «Восток-Запад». М: Диалог-МГУ, 1999.

ванию способствует «закрытость» территориального разреза федерального бюджета.

связано с «закрытостью» территориального разреза федерального бюджета. Утверждение социально-экономических расходов федерального бюджета в разрезе регионов и публикация отчетов об их выполнении (система Федерального казначейства позволяет это делать в ежемесячном режиме) будет способствовать общему повышению прозрачности бюджетной системы, нормализации взаимоотношений между центром и регионами и упорядочению ответственности за финансирование бюджетных расходов в регионах.

Негативное влияние на бюджетную систему оказывают элементы асимметрии и бюджетного устройства.

25. К настоящему времени проявления политической асимметрии ограничены особым статусом республик Татарстан и Башкортостан. Помимо этих республик, соглашения по межбюджетным вопросам были подписаны еще с 13-ю субъектами Федерации, но они либо не выполняются, либо соответствуют федеральному законодательству. Тем не менее особый статус Татарстана и Башкортостана и сам факт наличия соглашений усиливает потенциальную неустойчивость межбюджетных отношений. Особые проблемы связаны с наличием «многоуровневых» субъектов Федерации (область/край – автономный округ), в частности, по вопросу расщепления между уровнями бюджетной системы платы за недра.

Система управления общественными финансами остается централизованной притом, что региональные и местные финансовые органы в целом негативно относятся к потере своего «федерального» статуса.

26. Нынешняя система управления общественными финансами остается высокоцентрализованной. Региональные и местные финансовые органы лишены ряда важных функций (сбор налогов, контрольно-ревизионная работа). При этом, хотя они формально уже не входят в систему Минфина России, фактически они по-прежнему считают себя органами «двойного подчинения», а их сотрудники весьма болезненно воспринимают лишение «федерального статуса», особенно на фоне своих бывших коллег, перешедших в федеральные структуры (Федеральное казначейство, налоговая и контрольно-ревизионная службы, государственные внебюджетные фонды).

Стратегия реформы

Сложившиеся к настоящему времени условия не позволяют существенно сократить федеральное регулирование субнациональных бюджетов,

27. Кратчайшим путем достижения целей реформы была бы радикальная децентрализация бюджетных полномочий с резким сокращением сферы федерального регулирования субнациональных бюджетов (в том числе — в отношении выплаты зарплаты и реализации социальных гарантий). Однако «неразделенность» в общественном сознании уровней власти, огромный «навес» социальных обязательств, предъявляемых и ожидаемых от государства, несформированность рыночных институтов, неразвитость

гражданского общества, резкие межрегиональные различия, отсутствие рынков капитала, традиции централизма в системе управления финансами требуют более широких, по сравнению с другими федеративными государствами, бюджетных полномочий федеральных властей, в том числе – по выравниванию бюджетной обеспеченности и регулированию налогово-бюджетной политики субнациональных властей.

...поэтому децентрализация бюджетных полномочий должна сопровождаться централизацией бюджетных ресурсов.

28. Поэтому в основу стратегии реформы межбюджетных отношений должен быть положен принцип взаимовязанного по масштабам и темпам повышения централизации бюджетных ресурсов и одновременной децентрализации «официальных» бюджетных полномочий. После проведения реформы региональные и местные власти будут отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей реальной налогово-бюджетной автономии и ответственности за их использование.

В дальнейшем должно осуществляться поэтапное повышение децентрализации как бюджетных

29. В дальнейшем, после достижения сбалансированности бюджетных полномочий и ответственности, доля ресурсов, сосредоточенных на субнациональном уровне, может и должна постепенно увеличиваться при: а) соответствующем расширении

ресурсов, так и бюджетных пол-номочий при соблюдении единых «правил игры».

«официальных» полномочий региональных и местных властей по их формированию и использованию; б) соблюдении жестких бюджетных ограничений (отказ от восполнения потерь и изъятия результатов финансово-экономической политики); в) формировании конкурентной среды (единое экономическое пространство плюс демократические институты); г) оптимальном выравнивании бюджетной обеспеченности (как элемент конкурентного механизма: стимулы к саморазвитию не будут срабатывать при чрезмерных различиях); д) максимальной прозрачности и стабильности (или предсказуемости изменений) системы межбюджетных отношений.

Реформа должна охватывать все составные части системы межбюджетных отношений, в том числе в рамках государственных внебюджетных фондов.

30. Данная стратегия предусматривает одновременное реформирование всех составных частей (блоков) межбюджетных отношений: 1) расходных полномочий; 2) налоговых (доходных) полномочий; 3) механизмов финансовой помощи; 4) регулирования управления субнациональными бюджетами. В каждом из них имеется своя система требований и принципов, объединенных в рамках относительно «автономной» (базовой) программы действий. Эти «секторальные» программы могут реализовываться с разной степенью радикальности, при этом чем выше степень этой радикальности — тем больше необходимость их взаимо-

увязки в рамках того или иного варианта реформы. Кроме того, реформа межбюджетных отношений должна охватывать соответствующие блоки государственных внебюджетных фондов (Пенсионного, Фонда социального страхования, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, дорожных фондов, фондов занятости), поскольку последние тесно взаимосвязаны с бюджетной системой и являются сопоставимым по объему с федеральным бюджетом каналом территориального перераспределения финансовых ресурсов.

Расходные полномочия

В основе всей системы бюджетного федерализма должно лежать четкое законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности властей разных уровней. Однако в настоящее время это наименее под-

31. В отличие от разделения доходных источников, разграничение расходных полномочий до сих пор находится вне сколько-нибудь целостного нормативно-правового регулирования, базируясь на унаследованных от советской практики подходах. Формулировки соответствующих разделов Бюджетного кодекса аморфны, сохраняется значительная сфера «совместных» (пересекающихся) расходов. Продолжают действовать многочисленные правовые акты федерального уровня (от законов до ведомственных инструкций), возлагающие на субнациональные власти дополнительные

**готовленное
направление
реформы меж-
бюджетных от-
ношений.**

расходные полномочия, не обеспеченные (или частично обеспеченные) источниками финансирования. По минимальным оценкам, общий объем таких «федеральных мандатов» достигает 8% ВВП при среднем уровне их финансирования из субнациональных бюджетов в 30%. К этому следует добавить обязательства по финансированию заработной платы в бюджетной сфере (3-3,5% ВВП), также являющейся предметом жесткого федерального регулирования и контроля. Многие расходы финансируются бюджетами разных уровней просто «по инерции» без четких обязательств и ответственности. В настоящее время разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы — не только самое важное, но и самое сложное и наименее подготовленное направление реформы.

**Соответствующие разделы
Бюджетного кодекса, как базового для
данной сферы
закона, должны
быть существенно переработаны.**

32. Сфера «совместного» финансирования бюджетных расходов должна быть сокращена до минимума. Перечень расходов, подлежащих финансированию из бюджетов разных уровней, должен быть конкретизирован в привязке к бюджетной классификации на максимально глубоком ее уровне. При этом может действовать принцип «закрепление по умолчанию»: если данная позиция (например, «типовое» дошкольное образование) закреплена за местными бюджетами,

то финансирование отдельных учреждений (или видов расходов) из региональных или федерального бюджета может осуществляться только на основе специального реестра таких учреждений (с обоснованием исключений из общего правила) или в рамках специально принятого по данному вопросу правового акта. Решая вопрос о разграничении полномочий, необходимо четко различать уровень власти и управления: а) определяющий качество (стандарты) предоставления тех или иных услуг; б) организующий производство (предоставление, «доставку» населению) тех или иных бюджетных услуг и в) обеспечивающий финансирование производства (предоставления) данных услуг. Данные позиции должны быть четко отражены в отраслевом законодательстве, конкретизирующем установленное Бюджетным кодексом общее разграничение расходных полномочий и ответственности между властями разных уровней.

В Бюджетном кодексе следует закрепить принципы разграничения расходных полномочий между бюджетами всех уровней, а

33. Общими принципами разграничения расходов между уровнями бюджетной системы являются: субсидиарность (рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов начинается с самого низкого уровня бюджетной системы, максимальная близость к потребителям бюджетных услуг), территориальное

затем добиться их реализации в «отраслевом» законодательстве (но не в двухсторонних соглашениях).

соответствие («немобильные» общественные товары и услуги, которыми пользуются преимущественно население данной ограниченной территории должны предоставляться за счет средств регионального или местного бюджета), экономия на масштабе (ряд расходов намного выгоднее осуществлять «крупными порциями»), учет внешнего эффекта (чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения — тем больше предпосылок для централизации). Данные принципы целесообразно отразить в Бюджетном кодексе, однако их практическое применение в любом случае останется предметом уточнений в соответствующих «отраслевых» законах (но не в двухсторонних соглашениях). Стихийно сложившееся к концу 1990-х гг. разделение расходов между бюджетами разных уровней, за отдельными исключениями, в целом отвечает названным принципам, что облегчает эту работу.

Основная часть начального, среднего и высшего профессионального образования

34. На данный момент наиболее существенными нарушениями этих принципов является финансирование профессионального (высшего, начального и среднего) образования из федерального бюджета, а значительной

должна финансироваться из региональных бюджетов, а социальная защита населения — из федерального бюджета.

части социальной помощи населению, установленной федеральными законами — из субнациональных бюджетов. Большинство высших и особенно средних и начальных профессиональных учебных заведений ориентировано на региональные рынки труда, их финансирование и управление из федерального центра неэффективно (при этом за федеральным министерством может сохраниться функция установления стандартов качества образования). Поддержание же на всей территории страны определенных социальных гарантий (прежде всего, для малообеспеченных, престарелых, инвалидов) является типичной общенациональной функцией, передача которой на региональный уровень фактически ведет к исчезновению федеральной социальной политики (например, любой федеральный закон социального характера в наиболее обеспеченных регионах финансируется почти на 100%, в наименее обеспеченных — менее чем на 10%).

Необходимо принять политически болезненные, но абсолютно необходимые меры по сокращению «федеральных мандатов».

Разные типы «федеральных мандатов» требуют проведения различной политики по их сокращению (упорядочиванию). Часть из

35. Сокращение «федеральных мандатов» — обязательное условие не только для успеха, но и самого начала реформы межбюджетных отношений. Необходим прямой запрет на принятие законов, других нормативно-правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы, не входящие в их сферу компетенции, а также на принятие отсылочных норм об «учете» такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании. Финансовые обязательства, непосредственно установленные правовыми актами федерального, регионального, местного уровня, должны «автоматически» закрепляться за соответствующим бюджетом и полностью финансироваться за счет их собственных доходов — либо непосредственно из данного бюджета, либо в форме прямой финансовой помощи (компенсаций) бюджетам более низких уровней.

36. В настоящее время существует 8 основных типов «федеральных мандатов», по отношению к которым должна действовать своя программа мер. 1) Расходы, формально закрепленные за федеральным бюджетом, но частично финансируемые из субнациональных бюджетов (территориальные подразделения федеральных

них должна быть включена в смету федеральных министерств (без дополнительного перераспределения в пользу федерального бюджета налоговых доходов) или отменена, другая — переведена на финансирование через целевые субвенции региональным бюджетам при соответствующей централизации бюджетных ресурсов.

структур, коммунальные расходы федеральных учреждений и т.д.). Необходимо убрать «вынужденность» финансирования этих расходов субнациональными властями с одновременной передачей некоторых учреждений на финансирование из региональных бюджетов, ввести территориальный разрез планирования ведомственных расходов, в перспективе — законодательно запретить финансирование из субнациональных бюджетов федеральных расходов. 2) Бюджетные учреждения, находящиеся в федеральной собственности, но финансирующиеся (по устаревшим решениям) из субнациональных бюджетов (конные заводы, семеноводческие станции и т.д.). Учреждения, выполняющие федеральные функции, должны быть переданы на финансирование через сметы соответствующих федеральных ведомств, ряд учреждений может быть передан в ведение (собственность) региональных властей или приватизирован. 3) Ведомственные льготы (главным образом, по оплате жилищно-коммунальных и транспортных услуг военнослужащими, работниками федеральных органов). Должны финансироваться в рамках смет расходов соответствующих федеральных министерств (с выплатой компенсаций сотрудникам) или отменены. 4) Льготы отдельным категориям работников

бюджетной сферы. Целесообразно принять решение об их полной отмене с увязкой с очередным повышением заработной платы соответствующим категориям работников.

5) Территориальные льготы, «привязанные» к определенным районам (Крайний Север, сельская местность). В основном должны быть отменены с включением либо в заработную плату, либо в социальное пособие по нуждаемости. Возможно сохранение отдельных видов пособий (например, по переселению из северных районов) с прямой выплатой из федерального бюджета.

6) Социальные пособия и льготы (гражданам, имеющим детей, ветеранам, инвалидам, многодетным и неполным семьям, пострадавшим от радиации, переселенцам, адресные жилищные субсидии и т.д.). В конечном счете должны быть заменены единым пособием по нуждаемости, которое будет выплачиваться непосредственно из федерального бюджета через систему органов социальной защиты. В переходный период возможно финансирование части из них через региональные бюджеты, получающие на эти цели федеральные субвенции.

7) Заработная плата в бюджетной сфере. В конечном счете должна устанавливаться региональными (местными) властями исходя из имеющихся возможностей, без какого-

либо федерального регулирования. На переходном этапе возможно (со) финансирование ежегодной индексации и/или «базовой» зарплаты (например, 50% ее нынешнего уровня) в форме федеральных субвенций региональным бюджетам. 8) Бюджетные нормативы. В бюджетной сфере неявно продолжают действовать множество натуральных и финансовых норм и требований, ограничивающих самостоятельность субнациональных властей и бюджетных учреждений. Должны быть отменены с переходом к целевым параметрам планирования предоставления бюджетных услуг и индикаторам «результативности».

Хотя полная ликвидация «федеральных мандатов» невозможна, их введение должно быть подчинено четким правилам и ограничениям, в том числе финансовым.

37. В то же время, как показывает международный опыт, полная ликвидация «федеральных мандатов» невозможна. Во многих сферах (прежде всего, в социальной и экологической политике) за федеральными властями в любом случае будет закреплено установление общенациональных норм и стандартов, а за региональными (местными) – производство и финансирование соответствующих услуг. Повышение общенациональных требований влечет за собой рост расходов субнациональных бюджетов и поэтому должно сопровождаться включением в схемы бюджетного выравнивания (при адекватном повышении объемов финансовой помощи),

сокращением (отменой) других федеральных норм или, в крайнем случае, расширением их налоговых полномочий (если установлен общий предел на уровень налогообложения – то при одновременном снижении ставок по федеральным налогам). Прямые компенсации из федерального бюджета возможны и желательны, но не обязательны. Однако в любом случае такие «мандаты» должны быть: а) выражены не в затратах, а результатах (целях); б) приниматься только в пределах «закрытого» перечня «разделенных» полномочий (стандарты – за федеральными, финансирование – за субнациональными властями) и в) вступать в силу не ранее определенного срока (например, 6 месяцев) до начала очередного бюджетного года.

С этой точки зрения необходимо пересмотреть концепцию минимальных государственных социальных стандартов, которые должны определять требования не к федеральным, а к субнациональным вла-

38. Соответственно, федеральный перечень минимальных стандартов (не только социальных, но и экологических), выраженных в конечных результатах (а не затрат и/или обеспечения объектами, материальными ресурсами и пр.) должен служить «ограничителем» для введения «федеральных мандатов» в отношении расходных полномочий, закрепленных за региональными (местными) властями. Например, если в этом перечне есть норма о времени прибытия скорой помощи, то мероприятия по снижению этого срока (переоснащение

СТЯМ.

действующих, создание новых станций, увеличение персонала, улучшение дорог) должно финансироваться за счет средств региональных (или местных) бюджетов. Таким образом, если в настоящее время концепция минимальных государственных социальных стандартов исходит из определения минимального объема средств, которые субнациональные власти должны получить от федеральных властей, то предлагаемый подход ограничивает требования к региональным и местным бюджетам со стороны федерального законодательства. Соответственно, если сейчас субнациональные власти заинтересованы в расширении перечня государственных минимальных социальных стандартов, то в рамках новой концепции они будут заинтересованы в его максимальном сокращении. Аналогичным образом меняется и позиция федерального правительства (от заинтересованности в сокращении перечня общегосударственных стандартов к заинтересованности в их максимальном расширении). При этом собственно финансовые нормативы обеспечения этих стандартов (как правило, в расчете на 1 потребителя бюджетных услуг без расшифровки по видам расходов) должны использоваться только в качестве расчетных индикаторов в рамках схем бюджет-

В российских условиях заработная плата в бюджетной сфере регионов является одним из основных «федеральных мандатов». В перспективе ее централизованное регулирование должно быть резко сокращено, но в переходный период «базовая» часть зарплаты может финансироваться за счет прямых компенсаций из федерального бюджета.

ного выравнивания, а не как обязательные к исполнению параметры бюджетного планирования.

39. Особой проблемой является разграничение обязательств по финансированию зарплаты в бюджетной сфере. Теория однозначно не рекомендует разделение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы по видам расходов, однако в нынешних российских условиях есть основания для реализации иного подхода. Хотя формально соответствующие функциональные расходы (на образование, здравоохранение и пр.) закреплены за региональными и местными властями, в своей «зарплатной» части они фактически и юридически являются типичным «федеральным мандатом» (единая тарифная сетка, районные коэффициенты, решения об индексации, требования к штатному расписанию и т.д.). Нужно либо отменить (сокращать) федеральное регулирование зарплаты в бюджетной сфере, либо открыто перевести ее (по крайней мер, в «базовой» части, с правом регионов и муниципалитетов вводить свои надбавки, или в ежегодных ее повышениях) в статус «федерального мандата» с финансированием за счет компенсаций (субвенций) из федерального бюджета. Однако в любом случае в ходе реформы федеральное регулирование заработной платы в

бюджетной сфере регионов должно быть сведено к минимуму и только в этой части финансироваться как «федеральный мандат».

Налоговые полномочия

Региональные и особенно местные власти не обладают сколько-нибудь существенными налоговыми полномочиями.

40. В настоящее время более 90% налоговых доходов консолидированного бюджета страны формируется за счет отчислений от федеральных («закрепленных» и «регулирующих») налогов. Собственные налоги составляют соответственно 13% и 8% общих доходов региональных и местных бюджетов. Нынешняя редакция первой части Налогового кодекса ограничивает перечень региональных и особенно местных налогов малозначимыми видами налогов, заведомо недостаточными для финансирования расходов регионального и местного характера и проведения самостоятельной налоговой политики. Это не позволяет реализовать основополагающие принципы децентрализации бюджетной системы и существенно ограничивает бюджетную самостоятельность и ответственность субнациональных властей.

Принцип расщепления поступлений от федеральных

41. Унаследованный от советской практики принцип «разделения» налоговых доходов, а не налоговых полномочий в корне порочен. Во-первых,

налогов между уровнями бюджетной системы имеет множество недостатков, не позволяющих использовать его в рамках реально децентрализованной бюджетной системы.

он не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения (выбираемым, в конечном счете, населением регионов и муниципалитетов) и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг – ключевого условия для повышения эффективности бюджетной системы. Во-вторых, получая основную часть доходов от федеральных налогов, субнациональные власти фактически распоряжаются «чужими» деньгами – как всегда в таких случаях недостаточно ответственно. В-третьих, в условиях, когда нормативы отчислений от «регулирующих» налогов или условия их взимания (налоговая база, ставки, льготы) могут быть изменены на федеральном уровне, субнациональные власти лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать (и показывать в отчетности) собственную налоговую базу. В-четвертых, возникает неявная конкуренция с федеральными властями за одну и ту же налоговую базу (одна из возможных причин широкого распространения на региональном уровне денежных суррогатов – стремление максимально повысить свою долю в регулирующих налогах). В-пятых, не имея «легальных» полномочий для проведения налоговой политики, субнациональные власти начинают прибегать к «полулегаль-

Результатом реформы должна стать реализация принципа «один налог – один бюджет» с существенным расширением налоговых полномочий региональных и местных властей.

ным» рычагам воздействия на налогоплательщиков. Наконец, если бы население платило налоги по ставкам, установленным региональными и местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросла бы.

42. Результатом реформы должен стать полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие», а также от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – только в бюджеты муниципальных образований (на промежуточных стадиях реформы могут сохраняться 1-2 «расщепляемых» налога). Соответственно, налоговое законодательство (Налоговый кодекс) должно устанавливать как налоговые полномочия властей разных уровней, так и разделение налоговых поступлений по принципу «один налог – один бюджет» при существенном расширении налоговых полномочий (в рамках «закрытого» перечня налогов) регио-

Необходимо отменить федеральные нормы, устанавливающие пропорции распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы.

Из международной практики известны принципы, которыми можно руководствоваться при разделении налогов между властями разных уровней.

нальных и особенно местных властей.

43. Поскольку в рамках принципа «один налог – один бюджет» налоговые поступления каждого уровня бюджетной системы будут определяться налоговой политикой (ставка-ми) соответствующих властей, с самого начала реформы необходимо отменить нормы федерального законодательства, устанавливающие какие-либо пропорции распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Это норма Бюджетного кодекса о разделении налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации в пропорции 50 на 50 и нормы Закона «О финансовых основах местного самоуправления» о средних пропорциях распределения поступлений по регулирующим федеральным налогам между региональными и местными бюджетами.

44. Для распределения налоговых полномочий (налогов) между уровнями власти следует исходить из следующих принципов: а) налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства; б) доходы, генерируемые национальной экономикой в це-

лом, должны облагаться федеральными налогами; в) чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы – тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом; г) чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности — тем «выше» должен быть уровень данного налога; д) региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг; е) региональные и местные налоги не должны позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

Установленные в соответствии с ними федеральные,

45. Исходя из этого, основными федеральными налогами должны быть: таможенные пошлины, НДС, акцизы (уплачиваемые предприятиями), федеральный налог на прибыль (доход предприятий и организаций), федеральный подоходный налог, платежи за использование неравномерно размещенных природных ресурсов (прежде всего — за добычу углеводородного сырья и других экспортных сырьевых ресурсов), федеральные лицензионные и регистрационные сборы.

...региональные (субъектов Федерации)...

46. В состав региональных (субъектов Федерации) налогов целесообразно включить: региональный налог на прибыль (доходы), региональный по-

доходный налог (подушевой сбор), налог с продаж или его аналоги (акцизы, уплачиваемые оптовой торговлей), дорожный налог, платежи за пользование лесными и водными ресурсами, общераспространенными полезными ископаемыми, экологические платежи, региональные лицензионные и регистрационные сборы.

**...и местные
налоги,**

47. Местными налогами должны стать: налог на недвижимость (до его введения – налоги на имущество и земельный налог), налоги на малый бизнес (единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог), местный подоходный налог (подушевой сбор), местные лицензионные и регистрационные сборы. Кроме того, значительную часть доходов местных бюджетов должны составлять платежи населения за предоставляемые местными органами и муниципальными предприятиями услуги.

**... а также их
максимальные
(средние) ставки
должны в
основном соответствовать
расходным
обязательствам
каждого уровня
бюджетной си-**

48. Налоговые поступления по федеральным, региональным и местным налогам, получаемые при максимально допустимых (или средних) ставках должны примерно соответствовать объему собственных (без учета прямых «федеральных мандатов») расходных обязательств каждого уровня бюджетной системы. В случае сокращения или перераспределения этих

Стемы.

обязательств должен рассматриваться вопрос о снижении (повышении) ставок по налогам соответствующего уровня или их отмене. Однако дополнительные финансовые обязательства (прямые «мандаты»), возлагаемые на нижестоящие бюджеты решениями (законами) федерального или регионального уровня, как правило, должны компенсироваться в рамках бюджетного выравнивания, а не разграничения налоговых полномочий.

Региональный налог на прибыль (доходы), региональный и местный подоходный налог целесообразно вводить в форме надбавок к федеральным ставкам с использованием единой налогооблагаемой базы. Вместо регионального и местного подоходного налога может вводиться подушевой сбор.

49. Оптимальной формой регионального налога на прибыль (доходы), регионального и местного подоходного налога представляется надбавка к федеральной ставке (при ограничении ее максимального уровня и использовании одной и той же налогооблагаемой базы), что позволяет обеспечить сочетание единства налогового пространства и налоговой самостоятельности регионов (муниципалитетов). При этом по региональному и местному подоходному налогу, в отличие от федерального, ставка должна быть «плоской», а не прогрессивной. Вместо регионального и местного подоходного налога возможно предоставление субъектам Федерации (муниципальным образованиям) права вводить подушевой сбор с работающего населения (в фиксированной сумме, не превышающей установленный федеральным законом потолок,

На начальном этапе реформы следует в максимальной степени использовать принцип «обмена» налоговыми поступлениями (налогами).

например, в привязке к уровню средней зарплаты по региону, муниципальному образованию). Наряду с упрощением администрирования, это обеспечивает поступления в бюджеты по месту жительства, а не работы граждан.

50. При проведении реформы, особенно на ее начальном этапе, следует в максимальной степени применять «обмен» налоговыми поступлениями (налогами), по-возможности не выходя за пределы фактически сложившихся пропорций разделения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Вариантами такого «обмена» являются: а) платежи за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами – полностью в федеральный бюджет, за пользование общераспространенными ресурсами – полностью в региональные бюджеты; б) налог с продаж – полностью в региональные бюджеты, налог на имущество – полностью в местные бюджеты; в) акцизы, уплачиваемые производителями подакцизных товаров — в федеральный бюджет, акцизы, уплачиваемые оптовой торговлей – в региональные бюджеты; г) налог на покупку иностранных денежных знаков и государственная пошлина – полностью в федеральный бюджет, налог на игровой бизнес и налог на вмененный до-

ход (за исключением платежей во внебюджетные фонды) – полностью в местные бюджеты.

8. Финансовая помощь

Требованиям, предъявляемым к механизму финансовой помощи,

51. Механизм предоставления финансовой помощи должен отвечать следующим требованиям: а) разделение финансовой помощи на текущую, инвестиционную и «реформостимулирующую»; б) в рамках текущей поддержки – разделение финансовой помощи на реализацию «федеральных мандатов» и собственных расходных полномочий; в) в рамках текущей и инвестиционной поддержки – формализованная методика с использованием объективных оценок бюджетных потребностей и налогового потенциала территорий (а не фактических расходов и доходов); г) прозрачность и проверяемость расчетов, их обеспеченность объективными и достоверными исходными данными, не являющимися предметами согласований; д) возможность реализовывать, в рамках единой методологии, приоритеты бюджетного выравнивания; е) в рамках «реформостимулирующей» помощи – открытость, объективность и прозрачность процедур и критериев отбора регионов.

... отвечает ме-

52. Исходя из этого, в составе феде-

ханизм, предусматривающий создание в составе федерального бюджета 5-ти фондов финансовой помощи.

Объем Фонда компенсаций должен соответствовать возложенным на субнациональные бюджеты «федеральным мандатам», а его средства — предоставляться всем без исключения субъектам Фе-

рального бюджета предполагается создание следующих фондов для оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации: 1) Фонд компенсаций (субвенций); 2) Фонд субсидий; 3) Фонд финансовой поддержки регионов; 4) Фонд регионального развития; 5) Фонд развития (реформирования) региональных финансов. Первые два фонда еще только предстоит создать, к 2001 году будет завершено реформирование Фонда финансовой поддержки регионов, остальные два фонда находятся в стадии становления. Аналогичный механизм может применяться на региональном уровне для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям.

53. Объем прямых «федеральных мандатов» — финансовых обязательств, непосредственно возложенных федеральными законами и решениями на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (социальные пособия и льготы, возможно — минимальный уровень заработной платы в бюджетной сфере и/или его повышение) должен быть жестко ограничен размерами Фонда компенсаций. Средства этого Фонда (субвенции) должны распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации для целевого финансирования через региональные бюджеты

дерации.

конкретных социальных обязательств, установленных федеральными законами. Первоначально это распределение может осуществляться пропорционально «приведенной» (с учетом индекса бюджетных расходов) численности населения субъектов Федерации «единой суммой», впоследствии — на основе формализованной оценки потребностей в финансировании соответствующих «федеральных мандатов» с учетом численности конкретных категорий населения. В любом случае, наряду с «вертикальным» выравниванием, Фонд компенсаций будет обеспечивать частичное «горизонтальное» выравнивание, поскольку в российских условиях распределение по территории страны налогового потенциала сильно отличается от распределения населения и расходных потребностей (в том числе — «наведенных» федеральным законодательством). Так, 40% «региональной» части НДС собирается в 5 субъектах Федерации, доля которых в общей численности населения страны составляет всего 16%.

Со временем, по мере сокращения «федеральных» мандатов Фонд компенсаций может быть замещен Фондом субсидий, осуществляющим доленое финансирование приоритетных расходов региональных бюджетов.

54. Фонд субсидий может быть создан на завершающих этапах реформы, когда будут сокращены прямые «федеральные мандаты» (и, соответственно, объем Фонда компенсаций) и увеличены собственные расходные полномочия регионов. Предоставляемые через этот Фонд средства на частичное (долевое) финансирование образования, здравоохранения, социальную защиту населения позволят федеральному правительству более активного и целенаправленно влиять финансовыми методами на структуру расходов субнациональных бюджетов и проводимую на местах политику. При этом может одновременно достигаться «вертикальное» и «горизонтальное» выравнивание (в последнем случае — за счет дифференциации требований к софинансированию расходов регионами, например, от 10% для низкообеспеченных до 90% для высокообеспеченных регионов). В данный Фонд могут быть также включены ныне действующие формы целевой финансовой помощи текущего характера (северный завоз, содержание автодорог). Размеры данного Фонда будут зависеть от масштабов федерального вмешательства в регулирование расходов субнациональных бюджетов в рамках новой концепции государственных минимальных стандартов.

К 2001 г. должно быть завершено реформирование Фонда финансовой поддержки регионов с сохранением на среднесрочную перспективу его статуса и механизмов функционирования.

55. Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) в основном сохранит нынешний статус и принципы действия. Его средства (трансферты) должны будут распределяться между наименее обеспеченными регионами для выравнивания возможностей текущего финансирования собственных обязательств субнациональных властей. Распределение трансфертов будут осуществляться в рамках внедренной в 1999-2001 гг. методики. Ее основа — выравнивание общей бюджетной обеспеченности регионов с учетом объективных региональных факторов удорожания бюджетных услуг (индексов бюджетных расходов) и налогового потенциала территорий (индексов налогового потенциала, отражающих уровень и структуру валового регионального продукта). Различные соотношения двух частей Фонда (первой — выравнивание относительно среднероссийского уровня, второй — выравнивание до гарантированного минимального уровня) позволяет в рамках единой методики и одних и тех же исходных данных реализовывать различные приоритеты бюджетного выравнивания и региональной политики. После завершения перехода к новой методики распределения ФФПР должны быть утверждены относительно стабильные региональные параметры (индексы

Фонд регионального развития может ориентироваться на выравнивание обеспеченности регионов объектами инфраструктуры, а также на привлечение частных инвестиций в депрессивные регионы.

бюджетных расходов и налогового потенциала) при том, что общие для всех регионов показатели (объем ФФПР, прогнозируемый рост налоговых доходов субъектов Российской Федерации, соотношение между первой и второй частью ФФПР, ограничения на относительные изменения объема трансфертов по сравнению с предыдущим годом) будут устанавливаться в ходе утверждения федерального бюджета на очередной год.

56. Согласно действующей Концепции реформирования межбюджетных отношений, в Фонде регионального развития должны быть сосредоточены средства федерального бюджета, направляемые на инвестиционные проекты и программы в регионах. Его средства целесообразно распределять (на формализованной основе) в виде квот, которые субъекты Федерации могут использовать в течение 2-3-летнего периода, представляя (на основе со-финансирования) конкретные инвестиционные проекты (главным образом, по развитию социальной и производственной инфраструктуры). Кроме того, часть средств этого Фонда может быть выделена для поддержки (долевого со-финансирования, предоставления гарантий) на конкурсной основе частных инвестиций, осуществляемых на территориях, получивших на основе объективных

Фонд развития (реформирования) региональных финансов создается для поддержки экономических и бюджетных реформ на региональном и местном уровне.

критериев (уровень безработицы, спад производства, моноотраслевая структура производства) статус депрессивных/отсталых регионов или «моноотраслевых» городов. В то же время создание данного Фонда не является существенным элементом реформы межбюджетных отношений и может быть рассмотрено в рамках региональной политики с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

57. Фонд развития (реформирования) региональных финансов должен, в условиях несформированного рынка капиталов, создать позитивные стимулы для региональных властей осуществлять экономические и бюджетные преобразования. Его средства будут предоставляться на конкурсной основе, в рамках четких процедур и критериев субъектам Федерации и муниципальным образованиям, чья финансово-экономическая политика отвечает определенным требованиям. Первоначально к формированию этого фонда может быть привлечен (бюджетозамещающий) займ МБРР. Кроме того, в рамках «реформо-стимулирующей» финансовой помощи могут быть созданы целевые фонды, непосредственно привязанные к структурным реформам в отдельных секторах экономики (например, в жилищно-коммунальном хозяйстве), являющихся основными

Необходимо закрепить в федеральном законодательстве основные принципы и формы бюджетного выравнивания, а в рамках среднесрочного финансового планирования — определять объем различных фондов.

источниками сокращения налоговой нагрузки на национальную экономику.

58. Основные подходы к формированию и распределению финансовой помощи должны быть определены федеральным законодательством и среднесрочным финансовым планом, при рассмотрении же ежегодного закона о федеральном бюджете могут корректироваться параметры, непосредственно связанные с приоритетами и условиями федеральной бюджетной политики на очередной год. На завершающем этапе реформы субъекты Российской Федерации должны иметь возможность самостоятельно рассчитывать основной объем финансовой помощи из федерального бюджета как на очередной бюджетный год, так и на среднесрочную перспективу (за исключением средств, распределяемых на конкурсной основе). Аналогичные принципы и механизмы оказания финансовой помощи должны действовать и в отношении «субъект Федерации — муниципальные образования». В рамках государственных внебюджетных фондов (Пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования, дорожного, занятости) территориальное перераспределение финансовых средств также должно осуществляться на основе формализованных, «про-

Необходимой предпосылкой для введения жестких бюджетных ограничений является отказ от использования в течение бюджетного года взаимных расчетов и бюджетных ссуд.

зрачных» и стабильных правил, при необходимости — с повышением уровня централизации доходов.

59. В целях реализации одного из ключевых требований реформы — поддержания для субнациональных бюджетов жестких бюджетных ограничений — в течение бюджетного года не должны применяться какие-либо формы финансовых перечислений в региональные бюджеты, не утвержденные в федеральном бюджете с разбивкой по регионам. Соответственно, из бюджетного законодательства, бюджетной классификации и отчетности должны быть исключены категории «средства, передаваемые в порядке взаимных расчетов» и «бюджетные ссуды». Первые, в случае необходимости, могут быть заменены конкретными категориями целевой финансовой помощи в рамках соответствующих фондов, вторые — авансовыми трансфертами Фонда финансовой поддержки регионов или Фонда поддержки муниципальных образований (желательно — с утверждением лимитов на их использование).

Управление субнациональными бюджетами

В федеральном 60. Федеральное законодательство

законодательстве должен быть найден баланс между обязательными требованиями к субнациональным бюджетам и расширением самостоятельности субъектов Федерации (муниципальных образований) в «саморегулировании» бюджетного процесса.

Необходимо поддерживать использование субнациональными властями дополнительных, добровольно принятых на себя обязательств (стандартов) по

должно четко устанавливать единые минимальные требования к субнациональным бюджетам и бюджетному процессу (базовая бюджетная классификация, бухгалтерская отчетность, учет и отчетность, процедуры исполнения, в том числе казначейские технологии), а также, в ряде случаев, к бюджетной политике субнациональных властей. В то же время следует избегать чрезмерной регламентации и введения законодательных норм, соблюдение которых не может быть обеспечено (проверено) или не оказывает существенного влияния на общее состояние бюджетной системы. Значительная часть федерального бюджетного регулирования может быть передана на уровень субъектов Федерации (в том числе путем принятия на федеральном уровне «рамочных», типовых законов или разделов).

61. В дополнение к минимальным федеральным требованиям федеральное правительство должно поддерживать использование субнациональными властями дополнительных, более высоких стандартов качества управления и бюджетной политики. В этих целях на федеральном уровне может быть разработан и регулярно обновляться Кодекс лучшей практики, опережающий в своем развитии законодательные требования. Субъекты Федерации и муниципальные образования, вы-

управлению общественными финансами (Кодекс лучшей практики).

полняющие, полностью или частично, требования этого Кодекса, могут иметь доступ к дополнительным финансовым ресурсам, предоставляемым федеральным бюджетом в рамках «реформо-стимулирующих» программ финансовой помощи, международными финансовыми организациями (инвестиционные займы, получаемые под гарантии федерального правительства у МБРР и ЕБРР), частными инвесторами и кредиторами (в результате получения официальных рейтингов кредитоспособности) и т.д.

Наиболее жесткому федеральному регулированию должно быть подвергнуто выполнение финансовых обязательств субнациональными бюджетами.

62. Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств субнациональными властями перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательные ограничения на уровень дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов, однако соответствующие разделы Бюджетного кодекса и других законов требуют существенной доработки. Значительная часть стандартов Кодекса лучшей практики также должна быть посвящена «самоуправлению» долговой политики субнациональных властей.

В установленных случаях в отношении суб-

63. В случае «невынужденного» нарушения финансовых обязательств перед населением, бюджетополучателями и

национальных бюджетов должен вводиться режим внешнего финансового управления.

кредиторами, невыполнения установленных федеральным законодательством требований к управлению бюджетами, а также высокой (например, более чем на 50%) зависимости от финансовой помощи в отношении региональных (местных) бюджетов федеральным правительством может и, в установленных случаях, должен вводиться режим внешнего финансового управления. Федеральное законодательство (Бюджетный кодекс) должно четко регламентировать условия и порядок введения такого режима, а также его прекращения.

Следует смягчить требования в отношении исполнения субнациональных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства.

64. Бюджеты всех уровней должны быть переведены на казначейскую систему исполнения. В то же время требование об исполнении бюджетов субъектов Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, территориальными органами Федерального казначейства следует сохранить только в отношении регионов, на 50 и более процентов финансирующих собственные (без учета «федеральных мандатов») расходы за счет финансовой помощи. При этом в любом случае федеральные перечисления в региональные бюджеты целевого характера должны по возможности доводиться до конечных бюджетополучателей органами Федерального казначейства.

Необходимо повысить качество подготовки и профессиональный статус финансовых работников, в том числе за счет введения федерального сертификата «управляющий общественными финансами».

65. Действующие системы обучения и повышения квалификации финансовых работников недостаточно эффективны. Необходимо освоение современных методов управления общественными финансами: использование среднесрочного финансового планирования, разделение текущего и капитального бюджетов, переход от кассового учета бюджетных операций к учету методом начислений, увязка бюджетного (бухгалтерского) учета с полным финансовым балансом субъекта Федерации (муниципального образования), использование систем мониторинга и управления полным долгом, применение индикаторов бюджетной результативности, методов разработки и оценки бюджетных инвестиционных проектов, формирования и конкурсного распределения государственного и муниципального заказа и т.д. Для повышения уровня подготовки и профессионального статуса работников финансовых органов Минфину России следует разработать и внедрить общедепартаментальный многоуровневый сертификат «управляющий общественными финансами».

Следует поэтапно расширять самостоятельность региональных и местных фи-

66. Финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований должны быть не только финансово, но и административно независимыми от вышестоящих властей. Им должно быть предоставлено право выбора между за-

нансовых органов. Возможно введение выборной должности «регионального (муниципального) аудитора»

ключением агентских соглашений на соответствующее обслуживание территориальными органами Федерального казначейства, Министерства налогов и сборов, федеральных контрольно-ревизионных служб или созданием собственного казначейства и налоговой службы (с четкой процедурой и критериями сертифицирования соответствующими федеральными ведомствами). Собственные контрольные органы (счетные палаты) субъектов Федерации и муниципальных образований могут возглавляться выбранным населением должностным лицом, отвечающим определенным квалификационными требованиям («аудитор субъекта Федерации, муниципального образования»).

Необходимо усилить роль Минфина России по обеспечению выполнения требований федерального законодательства.

67. Должна быть существенно усилена роль Минфина России как органа, обеспечивающего выполнение единых «правил игры» для субнациональных властей в налогово-бюджетной сфере. При этом необходимо более четко установить функции и полномочия министерства по: а) оперативному (текущему) взаимодействию с бюджетами субъектов Федерации в процессе исполнения федерального бюджета; б) среднесрочному (до 3-х лет) прогнозированию основных межбюджетных пропорций в увязке с идущими в различных секторах структурными реформами с выходом на конкретные плановые показатели очередного

бюджетного года; в) развитию федерального законодательства по вопросам межбюджетных отношений и субнациональных финансов и г) установлению как обязательных, так и дополнительных (Кодекс лучшей практики) стандартов управления субнациональными финансами, их нормативно-методическому обеспечению и мониторингу (контролю) за соблюдением.

Варианты реформы

Тактика проведения реформы зависит от степени федерального регулирования расходов субнациональных бюджетов.

68. В рамках общей стратегии реформы возможны различные тактические варианты, различающиеся в основном степенью федерального регулирования объема и структуры расходов субнациональных бюджетов. Двумя крайними (но не взаимопротиворечивыми) вариантами проведения реформы являются: 1) полный и максимально быстрый отказ от вмешательства федерального центра в расходные полномочия субнациональных властей; 2) сохранение на протяжении достаточно длительного переходного периода финансирования через региональные бюджеты (с выделением из федерального бюджета целевой финансовой помощи) крупных «федеральных мандатов».

Одним из край-

69. Первый вариант предполагает от-

**них вариантов
является пол-
ный отказ от
такого регули-
рования,**

менить все виды «федеральных мандатов» для субнациональных властей, в частности: а) перевести все виды социальных льгот и пособий в единое пособие по нуждаемости, выплачиваемое гражданам непосредственно из федерального бюджета, а также предоставить региональным или местным органам власти самостоятельно устанавливать критерии (отношение квартплаты и платежей за коммунальные услуги к доходам) предоставления адресных жилищных субсидий из региональных (местных) бюджетов; б) отменить федеральное регулирование заработной платы в бюджетной сфере, входящей в сферу ответственности субнациональных властей. Одновременно должен начаться процесс «разделения» налогов по принципу «один налог — один бюджет» с максимально быстрым выходом на полную налоговую самостоятельность региональных и местных властей. Ключевым элементом данного варианта является эффективный режим внешнего финансового управления, вводимый в субъектах Федерации (муниципальных образованиях), не выполняющих свои финансовые обязательства перед населением и бюджетополучателями.

**... другим – со-
хранение для
социальных**

70. Второй вариант предполагает сохранение на среднесрочную перспективу регулирования основной части

льгот и заработной платы в бюджетной сфере.

заработной платы, выплачиваемой из субнациональных бюджетов, а также финансирование через региональные бюджеты федеральных социальных пособий и льгот. Финансирование этих «мандатов» должно осуществляться за счет целевой финансовой помощи субъектам Федерации из федерального бюджета, что, в свою очередь, требует создания жестких механизмов административного контроля за ее использованием на местах (в том числе за счет более широкого, чем в предыдущем случае, участия Федерального казначейства в исполнении региональных и местных бюджетов). Как и в предыдущем варианте, должно происходить разделение налоговых полномочий, однако объем региональных и местных налогов будет существенно (на величину «федеральных мандатов») меньше.

Первый подход создает благоприятные условия для экономического роста, но усиливает межрегиональные различия и социальную напряженность,

71. Первый вариант проведения реформы в короткие сроки создает наилучшие, насколько это возможно в рамках межбюджетных отношений, условия для экономического роста, прежде всего, в наиболее развитых регионах и крупных городах. Кроме того, будет создана эффективная, стабильная и не требующая в обозримой перспективе существенных реформ система межбюджетных отношений. Но при этом усиливаются межрегиональные различия, разрыв

между «рыночными» и «кризисными» регионами, внутри регионов — между городскими и сельскими муниципалитетами. Возможно временное нарастание социальной напряженности, вплоть до системного социально-политического кризиса во многих средне- и слаборазвитых регионах.

**... второй –
ухудшает усло-
вия для эконо-
мического
роста, но обес-
печивает сни-
жение
социальной
напряженности.**

72. При реализации второго варианта из-за увеличения территориального перераспределения бюджетных ресурсов, оттока средств из наиболее развитых регионов и меньшей налоговой самостоятельности субнациональных властей ухудшаются условия для экономического роста. Одновременно создаются предпосылки для снижения социальной напряженности и сглаживания межрегиональных различий за счет более интенсивного бюджетного выравнивания и обеспечения выполнения социальных обязательств на всей территории страны. В дальнейшем потребуется проведение новой, достаточно радикальной, реформы межбюджетных отношений, направленной на де-регулирование расходов субнациональных бюджетов и фактическую реализацию (в более благоприятных стартовых условиях) первого варианта.

**Оба крайних
варианта не яв-
ляются взаимо-**

73. Реализация реформы будет осуществляться в достаточно широком спектре между этими крайними вари-

исключающими, определяя в основном темпы реформ и интенсивность перераспределения бюджетных ресурсов.

антами. При этом они основаны на одних и тех же посылках и не являются взаимоисключающими. Кроме того, имеется целый ряд мер, которые должны быть реализованы вне зависимости от выбранного варианта реформы. Различия в тактике проведения реформы межбюджетных отношений будут проявляться, во-первых, в продолжительности реформы и в сроках перехода от одного его этапа к другому и, во-вторых, в уровне централизации налоговых доходов и объемах финансовой помощи субнациональным бюджетам для финансирования «федеральных мандатов». На завершающих этапах реформы и в среднесрочной перспективе появится тенденция приближения основных параметров межбюджетных отношений к первому варианту.

В любом случае реформа должна быть реализована в 3 этапа, в наиболее радикальном режиме – до 2006 г., в наименее радикальном – до 2010 г.

74. Вне зависимости от выбранного варианта, на первом этапе реформы должны быть устранены наиболее острые противоречия и недостатки существующей системы межбюджетных отношений, на втором этапе – определены базовые параметры новой системы межбюджетных отношений, основанной на реальной децентрализации налогово-бюджетных полномочий, на третьем – осуществлено регулирование ее различных элементов с выходом в конечном счете на

практически полную автономию субнациональных властей по вопросам регионального и местного ведения. Первый этап при любом варианте должен быть реализован не позднее 2001-2002 гг. Каждый из следующих этапов может быть реализован за 1-2 года в наиболее или за 3-4 года в наименее радикальном варианте. При принятии радикального, с точки зрения темпов, варианта реформа может быть завершена к 2006 году либо продолжаться в более «мягком» режиме вплоть до 2010 года.

Прогнозные показатели

Ключевым параметром динамики межбюджетных пропорций является объем «собственных» обязательств субнациональных бюджетов. Его исходный уровень оценивается в 15,3% ВВП.

75. Реализация предложенной стратегии приведет к существенным изменениям сложившихся пропорций бюджетной системы. Ключевым параметром является уровень собственных обязательств субнациональных бюджетов. В 1999 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составили 14,5% ВВП, прирост кредиторской задолженности — 0,3% ВВП. Кроме того, накопленная кредиторская задолженность составляла 2% ВВП, задолженность перед коммерческими кредиторами, по различным оценкам, — не менее 2,5% ВВП. Если исходить из погашения всей накопленной задолженности за 10 лет, то ежегодно на эти цели

субнациональным властям необходимо направлять до 0,5% ВВП. Таким образом, текущие обязательства субнациональных властей в условиях 1999 года оцениваются в 15,3% ВВП (без учета нефинансируемых «федеральных мандатов», которые должны быть отменены при любом варианте проведения реформы). В случае объективно необходимой передачи в региональные бюджеты начального и среднего профессионального и части высшего образования они возрастут на 0,5% ВВП, однако эти расходы при формировании прогноза можно не учитывать, поскольку они могут быть увязаны с сокращением ведомственных и территориальных льгот и других «косвенных» мандатов.

Резервы для их сокращения оцениваются в 4,1 — 7,6% ВВП,

76. Резервами для сокращения обязательств субнациональных бюджетов являются: 1) передача в федеральный бюджет обязательств по прямым «федеральным мандатам» в размере от 1,0 до 4,5% ВВП: социальным пособиям и льготам (до 1% ВВП), заработной плате в бюджетной сфере (0,5% ВВП при ежегодной индексации, 2% — при ежегодной индексации и выплате «базовой» зарплате, 3,5% ВВП — по полной выплате); 2) сокращение нерациональных расходов в объеме 3,1% ВВП: ликвидация субсидий ЖКХ (2,8% ВВП, имея в виду, что 0,7% ВВП из них должны перейти в категорию

... поэтому в основу среднесрочного прогноза может быть положен объем собственных обязательств региональных и местных бюджетов на уровне 8,8-10,8% ВВП при общих расходах около 11,8% ВВП.

адресных субсидий населению), другим производственным отраслям и «прочим расходам» (до 1% ВВП). В случае использования этих резервов общее сокращение обязательств субнациональных бюджетов составит от 4,1 до 7,6% ВВП в зависимости от степени федерального регулирования заработной платы в бюджетной сфере.

77. Таким образом, минимальный объем собственных обязательств субнациональных бюджетов на завершающем этапе реформы оценивается в вилке от 10,8 до 8,8% ВВП. Субнациональные власти должны иметь возможность, прилагая «средние» налоговые усилия, полностью покрыть эти обязательства за счет собственных («непересекающихся») налогов (на промежуточных этапах реформы – с сохранением расщепления по отдельным федеральным налогам). При этом вне зависимости от выбранного варианта, объем расходов субнациональных бюджетов составит около 11,8% за счет предоставления различных видов финансовой помощи из федерального бюджета (в том числе — на полное финансирование заработной платы). Кроме того, на уровень расходов (собственных обязательств) субнациональных властей может и должна оказывать существенное влияние (как в сторону повышения, так и понижения) проводимая на местах

При минимальном федеральном вмешательстве в расходы субнациональных бюджетов на федеральный уровень должно быть передано 1,0% ВВП, при максимальном – 4,5% ВВП, которые затем должны быть полностью «возвращены» в регионы для финансирования «федеральных мандатов».

налоговая и бюджетная политика.

78. При минимальном федеральном регулировании субнациональных бюджетов (первый вариант) в пользу федерального бюджета должен быть перераспределен 1,0% ВВП, необходимый для финансирования социальных пособий и льгот. При этом объем финансовой помощи регионам, начиная со второго этапа, будет ограничен «общим» выравниванием (трансфертами ФФПР в размере 1% ВВП), поскольку финансирование единого пособия по нуждаемости в перспективе будет проводиться целиком из федерального бюджета. В максимальном, с точки зрения регулирования уровня и структуры расходов субнациональных бюджетов, варианте объем перераспределения должен составить 4,5% ВВП для финансирования через Фонд компенсаций «федеральных мандатов», переданных на региональный уровень. При этом объем финансовой помощи регионам из федерального бюджета первоначально составит 5,5% ВВП (1% ВВП – трансферты ФФПР, 4,5% ВВП — финансирование через Фонд компенсаций «федеральных мандатов», в том числе 3,5% ВВП – заработная плата, 1,0% ВВП — социальные пособия и льготы), а затем будет сокращаться по мере отмены «федеральных мандатов».

Это предполагает полное зачисление НДС в федеральный бюджет, а также, в зависимости от варианта, повышение централизации налога на прибыль и подоходного налога.

79. Исходя из этих предпосылок, в первом (минимальном) варианте централизация налоговых доходов в размере 1,0% ВВП обеспечивается за счет отмены зачисления НДС в бюджеты субъектов Федерации. При этом в качестве промежуточного шага может использоваться 100-процентное зачисление в федеральный бюджет НДС, уплачиваемого только особо крупными налогоплательщиками общенационального значения (РАО «Газпром», «Межрегионагаз», «ЕЭС России», «Транснефть» и т.д.), зарегистрированными в специально созданном для них федеральном налоговом округе. Во втором (максимальном варианте) для перераспределения в пользу федерального бюджета 4,5% ВВП потребуется: 1) отменить зачисление НДС в бюджеты субъектов Федерации — 1,0% ВВП (возможен промежуточный шаг – создание федерального налогового округа); 2) отменить зачисление налога на прибыль в региональные бюджеты — 2,5% ВВП (к концу реформы региональный налог на прибыль может быть восстановлен); 3) снизить долю субнациональных властей в налогооблагаемой базе по подоходному налогу с 85% до 45% — 1,0% ВВП (с последующим повышением). Дополнительными источниками централизации доходов для обоих вариантов являются отмена

Возможен также «промежуточный» вариант с объемом «федеральных мандатов» на уровне 2-3,0% ВВП и умеренной централизацией налоговых поступлений.

зачисления акцизов в бюджеты субъектов Федерации и полное зачисления в федеральный бюджет платы за недра по углеводородному сырью (последнее также частично может быть решено путем создания федерального налогового округа, где могут быть зарегистрированы крупнейшие предприятия топливно-энергетического комплекса).

80. В качестве компромиссного возможен вариант, предусматривающий временное сохранение в качестве «федеральных мандатов»: а) на первом этапе — социальных пособий и льгот (до 1,0% ВВП) с их последующей реорганизацией в единое пособие по нуждаемости и выплатой непосредственно из федерального бюджета; б) ежегодной индексации и «базовой» заработной платы в бюджетной сфере (2,0% ВВП). Объем «мандатов» составит 3,0% ВВП на первом этапе, 2,0% ВВП — на следующих этапах реформы, собственные обязательства субнациональных бюджетов — 8,8% ВВП (в том числе не менее 1,5% ВВП — по «региональной» и «местной» части заработной платы). Для необходимой при этом централизации потребуется полностью зачислять НДС в федеральный бюджет (1% ВВП), снизить максимальную региональную ставку налога на прибыль до 10% (до 1,5% ВВП), а долю субнациональных властей в

При этом общий объем финансовой помощи регионам первоначально возрастет до 4% ВВП, затем снизится до 3% ВВП при общей тенденции к дальнейшему сокращению.

Сокращение субсидирования экономики (прежде всего, ЖКХ) позволит сократить нало-

налогооблагаемой базе подоходного налога – до 65%.

81. В результате на первом этапе финансовая помощь возрастет до 4,0% ВВП (в том числе 1% ВВП — трансферты ФФПР, 3,0% ВВП — средства Фонда компенсаций для финансирования «федеральных мандатов»), в дальнейшем — снизится до 3% ФФПР за счет преобразования социальных пособий и льгот в единое пособие по нуждаемости с выплатой населению непосредственно из федерального бюджета. Одновременно, по мере дерегулирования заработной платы, средства Фонда компенсаций должны «перетекать» в Фонд субсидий для долевого со-финансирования приоритетных расходов региональных бюджетов. В дальнейшем необходимо провести сокращение масштабов федерального регулирования объема и структуры расходов субнациональных бюджетов при соответствующем снижении объемов финансовой помощи и расширении налоговых полномочий субнациональных властей до 10,8% ВВП.

82. Вне зависимости от варианта реформы, сокращение субсидирования из субнациональных бюджетов жилищно-коммунального хозяйства, других отраслей создает возможности для сокращения в среднесрочной пер-

говую нагрузку за счет региональных и местных налогов на 2,6% ВВП.

спективе общей налоговой нагрузки на национальную экономику по сравнению с 1999 годом на 2,6% ВВП (2,1% ВВП — сокращение субсидий ЖКХ, учитывая, что из общего объема сокращаемых субсидий 2,8% ВВП до 0,7% ВВП потребуется на выплату адресных жилищных пособий, 1% — сокращение прочих расходов и субсидий, 0,5% ВВП — увеличение обязательств за счет передачи на региональные бюджеты профессионального образования). Из них до 1% ВВП приходится на подлежащие сокращению (отмене) с введением в действие Налогового кодекса местных налогов, до 0,6% ВВП может быть использовано за счет поэтапного сокращения налога на пользователей автодорог (дорожного налога). Остальные 1,0% ВВП могут быть оставлены в качестве резерва для самостоятельного сокращения региональными и местными властями налоговой нагрузки за счет их собственных налогов или отмены в среднесрочной перспективе налога с продаж.

В целях стимулирования реформы ЖКХ может быть создан специальный фонд для предоставления регионам целе-

83. В целях усиления стимулов для сокращения субсидий ЖКХ в составе федерального бюджета может быть создан специальный фонд (в рамках «реформо-стимулирующей» финансовой помощи), из которого будут предоставляться субвенции регионам на выплату адресных жилищных по-

вых субвенций для выплаты адресных жилищных пособий.

собий населению в случае соблюдения федеральных стандартов перехода к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг. В этом случае потребуется дополнительно перераспределить в пользу федерального бюджета до 0,7% ВВП (максимальный объем потребности в адресных жилищных субсидий) за счет повышения централизации налога на прибыль и подоходного налога.

Предпосылки проведения реформы

Необходимо обеспечить политические предпосылки для проведения реформы, прежде всего достижение общественного консенсуса относительно поставленных целей и намеченных действий, в том числе в рамках трехсторонней Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных

84. Необходимыми предпосылками для проведения реформы (в любом ее варианте) являются, во-первых, политический (общественный) консенсус в отношении ее целей и содержания, во-вторых, четкие политические гарантии со стороны федеральной исполнительной власти реальной и «необратимой» финансовой автономии региональных и местных властей и, наконец, в-третьих, политическая воля федерального центра довести начатые преобразования до их логического завершения – реальной децентрализации бюджетной системы. Для выработки этих предпосылок следует в максимальной степени использовать уже существующие согласительные механизмы, прежде всего трехстороннюю Рабочую группу по совершенствованию межбюджетных отношений,

отношений.

включающую представителей Правительства Российской Федерации, депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации. Целесообразно повысить статус этой группы, преобразовав ее в постоянно действующую Комиссию по межбюджетным отношениям с дополнительным включением в ее состав представителей Администрации Президента Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Однако, как и при любой серьезной реформе, реализация предложенных мер связана с серьезными политическими рисками,

85. Объективно реформа межбюджетных отношений отвечает интересам субъектов Федерации и муниципальных образований, так как она существенно расширяет их финансовую автономию. Однако, скорее всего, она натолкнется на политическое сопротивление тех группы региональных элит (практически всех регионов), которые в настоящее время паразитируют на проходящих через соответствующие бюджеты финансовые потоки, используя свои «теневые» полномочия, но почти не отвечая за результаты своей деятельности. Кроме того, объективно необходимая централизация бюджетных ресурсов вызовет противодействие со стороны 10-15 наиболее экономически развитых «регионов-доноров». По сходным мотивам весьма вероятным является отторжение реформы муниципальными властями (прежде всего, крупных городов). Кроме того, как минимум, насто-

роженное отношение региональных властей вызовет предполагаемое в перспективе повышение самостоятельности органов местного самоуправления (хотя в краткосрочном плане один из факторов снижения сопротивления региональных элит является приостановка норм Закона «О финансовых основах местного самоуправления»). Общий негативный фон создает подорванное за 90-е годы взаимное доверие всех трех уровней власти. Полноценная реализация реформы под административным давлением невозможна, поэтому, если это сопротивление превысит определенный уровень, программа реформ должна быть скорректирована при максимальном сохранении ее общей направленности.

... которые в различных вариантах приходятся на разные этапы реформы.

86. Различные варианты реформы примерно одинаковы по общему уровню политических рисков, однако различаются их распределением во времени. В первом варианте на начальном этапе реформы политические риски относительно невелики из-за незначительной степени централизации бюджетных средств, однако в дальнейшем они резко возрастают из-за усиления социальной напряженности в дотационных регионах и необходимости применения ко многим из них режима внешнего финансового управления. Во втором варианте реформы политические риски, напротив,

очень высоки на первом этапе из-за резкого противодействия региональных властей (прежде всего, «регионов-доноров») резкой централизации бюджетных ресурсов. Однако в дальнейшем они будут сокращаться вследствие более стабильного выполнения общегосударственных социальных обязательств на всей территории страны и установления более жесткого контроля за финансовыми потоками. В «компромиссном» варианте политические риски распределены между этапами более равномерно, чем в обоих крайних вариантах, однако все же смещены к начальной стадии реформы, когда требуется проведение достаточно заметной централизации налоговых доходов. Исходя из этого, политический выбор между различными вариантами зависит от прогноза политического ресурса федеральной исполнительной власти: если он в период до следующего избирательного цикла будет повышаться, необходимо ориентироваться на первый вариант, если прогнозируется его снижение — на второй.

Для их минимизации, равно как для создания общеполитических предпосылок для проведения

87. Формированию необходимых для проведения реформы общих предпосылок, в том числе минимизации политических рисков, будет способствовать: а) как можно более активное открытое публичное обсуждение различных вариантов реформы

реформы, уже в 2000 году необходимо реализовать ряд подготовительных мер.

межбюджетных отношений (необходимость такой реформы никем не отрицается); б) открытая «политическая ставка» на реформу авторитетными государственными и политическими лидерами общенационального масштаба; в) упреждающие реформу действия федерального правительства по сокращению «федеральных мандатов» (например, по снятию с регионов обязательств по финансированию ведомственных льгот); г) увеличение уровня финансовой поддержки регионов (создание в 2000 году Фонда развития региональных финансов для частичной компенсации потерь наиболее развитых регионов, формирование в 2001 г. Фонда финансовой поддержки в размере не менее 1% ВВП, принятие решения, в случае получения федеральным бюджетом в 2000 году дополнительных доходов, об увеличении размеров финансовой помощи субъектам Федерации).

Одновременно следует полностью ликвидировать проявления бюджетной асимметрии, а также упорядочить статус местных бюджетов как осно-

88. Предпосылкой более общего характера является упорядочивание бюджетного устройства страны. Необходимо, наконец, полностью ликвидировать особый бюджетный статус республик Татарстан и Башкортостан, не продлевать соглашения по межбюджетным вопросам с субъектами Федерации (действие большинства из них истекает в 2001-2002 гг.). Нуждается в пересмотре территориальная ор-

вы бюджетной системы страны.

ганизация органов местного самоуправления. В качестве варианта может быть выдвинута концепция (вос) создания полноценной (избираемой населением) государственной (местной) власти на уровне крупных городов и бывших административных районов и территориальных органов самоуправления на уровне населенных пунктов или их частей (с обязательным закреплением за ними финансовых ресурсов). Без решения этого вопроса реформа межбюджетных отношений окажется заблокированной, поскольку нынешний «негосударственный», «поселенческий» и «одноуровневый» статус органов местного самоуправления не позволяет в полной мере реализовать общепризнанные принципы построения реально децентрализованной бюджетной системы.

Реализации реформы могло бы способствовать предоставление бюджетозамещающего займа МБРР.

89. Организационно-финансовым механизмом реализации реформы межбюджетных отношений, вне зависимости от выбранного ее варианта, может стать бюджетозамещающий займ МБРР на реформирование системы региональных финансов (REFAL — Regional Finance Adjustment Loan), возможно путем его выделения из программы SAL. Условиями получения этого займа и его траншей (в течение 2000-2004 гг.) должно стать выполнение ежегодной программы мер по реализации реформы межбюджетных

отношений. Одно из обязательных условий — формирование в составе федерального бюджета в минимально оговоренном объеме (например, не менее 50% ежегодного транша) Фонда развития (реформирования) региональных финансов с адекватными целям реформы критериями его распределения на конкурсной и, желательно, безвозмездной (грантовой) основе между субъектами Российской Федерации, соблюдающими определенные параметры бюджетной политики и реформирования управления бюджетами.

СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РЕФОРМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Российская
Федерация
унаследовала
высокоцентра-
лизованную
бюджетную
систему.**

1. После распада СССР Российская Федерация унаследовала бюджетную систему формально федеративного, но по существу унитарного высокоцентрализованного государства, в котором региональные и местные власти не имели сколько-нибудь значимой бюджетной самостоятельности. Территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность установлением индивидуальных нормативов формирования доходов и предоставлением покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций. В конечном счете, все бюджеты оказывались сведенными в единый государственный бюджет СССР, за составление и исполнение которого отвечало союзное Министерство финансов, имевшее сложную иерархию

¹ Изложенные ниже взгляды и оценки отражают частное мнение автора предлагаемого материала. При подготовке статьи использованы результаты исследований Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также материалы проекта МБРР «Реформирование системы региональных финансов».

административно подчиненных ему территориальных финансовых органов. В ходе «перестройки» были предприняты попытки повысить финансово-экономическую самостоятельность административно-территориальных единиц. Однако не будучи подкрепленными глубинными политическими и экономическими реформами, они лишь усугубили кризис прежней бюджетной системы, прочно привязанной к жесткой партийно-административной вертикали.

Несмотря на некоторый прогресс в ее реформировании, задача создания эффективной системы межбюджетных отношений за 1990-е годы не была решена.

2. К настоящему времени процесс формирования нового бюджетного устройства России прошел через 3 этапа. В 1991—1993 гг. произошла «стихийная децентрализация» бюджетных ресурсов, доля субнациональных бюджетов возросла с 40 до 50-55%. В этот период был принят ряд федеральных законов, введших основные принципы бюджетного федерализма, однако ни один из них в полной мере не был реализован. Эволюция межбюджетных отношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила под определяющим влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между центром и регионами. В 1994-1995 годах в результате проведенной реформы произошло упорядочивание финансовых взаимоотношений между федеральным центром и регионами. Были введены единые нормативы отчис-

лений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, создан Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации — регионов, средства которого (трансферты) впервые начали распределяться на основе жестко формализованной процедуры, расширены налоговые полномочия региональных и местных властей.

Созданная в этот период система частично соответствовала, по крайней мере внешним признакам бюджетного устройства федеративных государств, однако не имела прочной законодательной базы. *1996-1998 годы* стали периодом обострения кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов, усиления субъективизма и политического торга с регионами за финансовые ресурсы, массовый характер приобрели неденежное исполнение бюджетов разных уровней, задержки в выплате зарплаты работникам бюджетной сферы, кроме того резко возросли долги региональных и местных бюджетов.

С 1998 года реализуется Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.,

3. В настоящее время идет реализация одобренной Правительством Российской Федерации (Постановление от 30 июля 1998 года № 862) Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. — первой среднесрочной программы по данному направлению. Основная задача Концепции — формирование нового механизма бюджетного выравнивания (финансовой поддержки

субъектов Федерации). В 1999 бюджетном году осуществлен переход к новой методике распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), на 2000 бюджетный год она была значительно усовершенствована за счет введения объективных оценок бюджетных потребностей и налогового потенциала регионов и общего повышения прозрачности расчетов. В 2001 году предполагается завершить реформирование ФФПР с выходом в конечном счете на стабильное закрепление на федеральном уровне методики и процедуры распределения основной части финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

... однако ее рамки слишком узки для проведения полномасштабной реформы и создания в России реального бюджетного федерализма.

4. В то же время рамки действующей Концепции, которая принималась в иных политических условиях, узки для проведения полномасштабной реформы межбюджетных отношений. Наряду с формированием нового механизма бюджетного выравнивания, необходимы глубокие преобразования в двух других основополагающих блоках системы межбюджетных отношений — разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, распространение реформы на уровень субъектов Федерации (взаимоотношения региональных и местных властей), развитие нормативно-правовой базы бюджетного процесса

на региональном и местном уровне. Необходим новый этап более широкой и комплексной реформы межбюджетных отношений, увязанный с долгосрочной стратегией развития страны.

Необходимость реформы

Вопреки распространённому мнению, нынешний кризис региональных финансов вызван не чрезмерной, а недостаточной децентрализацией бюджетной системы.

5. Основная причина хронического кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов — диспропорция между переданными на субнациональный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их использование. Официальная (легальная) система межбюджетных отношений остается чрезмерно централизованной даже по меркам унитарных государств, заведомая невыполнимость (нерациональность) ее требований позволяет субнациональным властям переложить основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр, сохранив за собой при этом практически неограниченные «теневые» полномочия. Отсутствие легальных полномочий по управлению общественными финансами означает отсутствие ответственности за его результаты и, как следствие, — возможность принимать решения по принципу «политической целесообразности».

По доле налоговых доходов, сосредоточенных на субнациональном уровне, Россия давно не уступает большинству федеративных государств,

... однако резко отстает от них по степени децентрализации «легальных» бюджетных полномочий.

6. В настоящее время на уровне субнациональных (региональных и местных) бюджетов сосредоточено около половины налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, около 60% непроцентных расходов. По данным параметрам Россия практически не уступает, а по доле доходов местных бюджетов (25%) — опережает большинство федеративных государств. (Для сравнения: в середине 1990-х годов доля доходов субнациональных бюджетов в США составляла 46%, в том числе местных бюджетов — 20%, в Канаде — соответственно 54% и 12%, в Германии — 53% и 16%).

7. Однако это не более чем «квази-централизация» бюджетной системы. Расходы субнациональных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи (в том числе — неформализованной), имеет место резкая несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможностей их финансирования. В таких условиях преимущества децентрализации (учет региональных и местных особенностей, запросов населения, взаимосвязь между уровнем налогообло-

Ответственность (в том числе – финансовая) за положение дел на местах по-прежнему остается за федеральным центром,

.... вынужденного мириться с «теневой» налогово-бюджетной политикой региональных и местных властей.

жения и количеством и качеством бюджетных услуг) оборачиваются ее недостатками (неравномерное финансирование социальных расходов, снижение прозрачности, финансовые злоупотребления).

8. В результате политическая и финансовая ответственность за положение дел на местах (от своевременной выплаты зарплаты и пособий до подготовки коммунальных служб к зиме) населением и региональными (местными) властями неявно возлагается на федеральный центр, который вынужден, с одной стороны, постоянно «давить» на регионы, а с другой – оказывать им дополнительную финансовую помощь, тем самым поддерживая неэффективное финансовое управление, и/или закрывать глаза на применяемые на местах незаконные или полу законные методы «борьбы за выживание», «обеспечение социальной стабильности», «выполнение заданий по сокращению долгов по зарплате» и т.д.

9. Невыполнимость (нерациональность) устанавливаемых федеральным законодательством требований, отсутствие четкой сферы ответственности и достаточных легальных полномочий побуждают региональные и местные власти, при вынужденном попустительстве со стороны федерального центра, прибегать к различным формам

«теневой» бюджетной политики на грани или даже за пределами законодательства: исполнение бюджетов в режиме «выборочного» секвестра, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, индивидуальные налоговые льготы, скрытое субсидирование, безответственные заимствования (в том числе у подконтрольных финансовых структур), сознательное накопление кредиторской задолженности, шантаж федерального правительства долгами по зарплате и т.д. Все это резко снижает качество управления общественными финансами и препятствует преодолению кризиса региональных и местных бюджетов, что, в свою очередь, не дает возможность начать полномасштабную реформу межбюджетных отношений.

В результате взаимоотношения между федеральным центром и регионами по-прежнему в значительной степени базируются не на четких, законодательно установленных правилах и

10. Таким образом, в настоящее время: а) финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на уровне субнациональных бюджетов, но они заведомо (в разы) недостаточны для выполнения возложенных на эти же бюджеты обязательств; б) официальные полномочия (обязательства) региональных и местных властей как по расходам, так и по доходам формально жестко регламентированы федеральным законодательством, но, в силу невыполнимости (нерациональности) последнего, его требования не выполняются; в)

процедурах, а на неформальных договоренностях и торге за бюджетные ресурсы.

политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но фактические решения принимаются, вне сколько-нибудь четкого регулирования, региональными и местными властями в рамках неформальных полномочий; г) федеральный бюджет не имеет достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур. В результате финансовые взаимоотношения между федеральным центром и регионами (и в еще большей степени – между региональными и местными властями) по-прежнему в основном строятся на неформальных договоренностях, вне четких и стабильных правил и процедур, при неявном признании обеими сторонами невыполнимости (нерациональности) действующего федерального законодательства.

Как следствие, региональные и местные власти лишены заинтересованности в проведении экономических реформ и улучшении инвестиционного климата регио-

11. Как следствие, региональные и местные власти не имеют долгосрочной заинтересованности в проведении рыночно-ориентированных реформ. «Выигрыш» (в том числе — повышение доходов соответствующих бюджетов) от этих реформ будет получен не сразу и с высокой степенью вероятности изъят вышестоящими властями или, как минимум, использован (не в пользу региона) в процессе политического торга за дополнительные ресур-

НОВ.

сы и льготы, а политическая ответственность за временные, но неизбежные издержки «останется на месте». В случае же отказа от проведения реформ потери от постепенной деградации экономики и социальной сферы региона (при условии сохранения административного контроля и хотя бы внешней социальной стабильности) почти наверняка будут компенсированы вливаниями из вышестоящих бюджетов, заимствованиями у контролируемых финансовых структур, скрытого или явного повышения налоговых изъятий и прочих краткосрочных мер «теневой» бюджетной политики.

Искаженность институциональных условий для экономической и бюджетной политики региональных и местных властей – ключевая экономическая проблема межбюджетных отношений

12. В результате основная часть усилий региональных и местных властей направляется не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание контроля над финансовыми потоками и экономическими агентами, изъятие и перераспределение «административной ренты».

Усиливается социальная дифференциация (как межгрупповая, так и территориальная), снижается количество и качество бюджетных услуг.

Политическим следствием (проблемой) является постоянное напряжение в отношениях властей разных уровней и общее ослабление государственной власти.

13. Помимо общего негативного влияния на уровень жизни населения из-за ухудшения условий экономической деятельности, неэффективная система межбюджетных отношений ведет к деградации бюджетной сферы, снижает количество и качество бюджетных услуг, усиливает различия (в том числе – региональные) в доступе граждан к социальным гарантиям. В свою очередь это отрицательно сказывается как на экономической активности, так и на эффективности государственной власти, в том числе — с точки зрения обеспечения территориальной целостности страны.

14. Отсутствие или недостаток стабильных правил и ответственности за их соблюдение побуждает участников межбюджетных отношений заблаговременно «укреплять» свои позиции (в том числе – скрывать реальное положение дел), выставлять заведомо завышенные требования, избегать, насколько это возможно, выполнения достигнутых договоренностей, всячески подчеркивать свою «силу» (например, демонстративным невыполнением федеральных законов). Крайними проявлениями этого процесса являются случаи налогового сепаратизма. Результатом является постоянное напряжение во взаимоотношениях властей разных уровней, периодически обостряющиеся (особенно в усло-

виях экономического и политического кризиса) центробежные тенденции, снижение эффективности государственной политики и общее ослабление государства.

Цели реформы

Конечными целями реформы межбюджетных отношений является создание условий для повышения экономической эффективности, бюджетной ответственности, социальной справедливости и политической консолидации.

15. Конечные цели реформы межбюджетных отношений находятся в русле общих целей государственной политики: экономический рост, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и ответственности государственной власти. Их можно рассматривать в системе критериев «экономическая эффективность» — «бюджетная ответственность» — «социальная справедливость» — «политическая консолидация». Применительно к межбюджетным отношениям *экономическая эффективность* означает создание долгосрочных институциональных стимулов для субнациональных властей проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат; *бюджетная ответственность* — управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих тер-

риторий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики; **социальная справедливость** — поддержание на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям; **политическая консолидация** — достижение общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.

Теоретическую основу для их достижения может предоставить концепция «федерализма, сохраняющего рынок», рассматривающая взаимодействие властей разных уровней как важнейшую предпосылку или, напротив, препятствие для эффективного экономи-

16. Согласно концепции «федерализма, сохраняющего рынок», для поддержания устойчивого экономического роста взаимодействие властей разных уровней должно отвечать пяти основным условиям: 1) четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти; 2) субнациональные органы власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики; 3) национальные власти должны иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства; 4) субнациональные власти должны быть поставлены в условия жестких бюджетных ограничений (т. е. повышение их

ческого роста².

Создание условий, отвечающих данной концепции, со стороны реформы межбюджетных отношений представляются целями «второго порядка».

бюджетных доходов не должно изыматься в вышестоящие бюджеты, а ухудшение финансово-экономического положения не должно компенсироваться притоком средств из вышестоящих бюджетов или за счет неограниченных заимствований); 5) все эти условия должно быть стабильными и не являться предметом торга. Вместе взятые, они создают долгосрочные стимулы для конкуренции между региональными (местными) властями за привлечение экономической активности и инвестиций.

17. Наряду с созданием предпосылок для устойчивого экономического роста, эти условия способствуют достижению и иных стратегических целей реформы межбюджетных отношений. Так, экономический рост увеличивает ресурсы для обеспечения равных социальных гарантий, жесткие бюджетные ограничения в конечном счете ведут к росту бюджетной ответственности, а стабильность «правил игры» — к снижению конфликтности вокруг распределения ресурсов национальной бюджетной системы. Хотя все они должны быть скорректированы в соответствии с нынешними российски-

² Теорию вопроса см. Weingast B.R. (1995) "Economic Role of Political Institutions: "Market-Preserving Federalism" and Economic Growth, *Journal of Law, Economics, and Organization*", 11; анализ применительно к России — ОЭСР: Обзор экономики Российской Федерации (глава 3 "Бюджетный федерализм"). М: Весь Мир, 2000.

Исходя из этого, операционной целью реформы является реальная децентрализация бюджетной системы в рамках четких «правил игры».

ми условиями, в целом формирование этих условий является целями «второго порядка» реформы межбюджетных отношений.

18. Для достижения этих целей необходима ликвидация сложившейся к настоящему времени диспропорции между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией (официальных) бюджетных полномочий. Это означает, что для субнациональных властей исчезнет необходимость прибегать к «теневым» полномочиям, а для федеральных властей — появится возможность требовать безусловного соблюдения единых требований. Таким образом, «операционной» целью реформы является *реальная децентрализация бюджетной системы*, т. е. расширение «официальных» полномочий и ответственности (бюджетной автономии) субнациональных властей при одновременном создании и жестком соблюдении единых «правил игры» во взаимоотношениях между властями разных уровней.

Общие условия

Сложившиеся к настоящему времени условия усложняют децентрализацию бюджетной системы. Прежде всего, это связано с сохранением представлений о «бюджетной вертикали».

19. Хотя бюджетным законодательством провозглашена самостоятельность федерального, региональных и местных бюджетов, бюджетная система России де-факто (а во многих отношениях – и де-юре) остается «неразделенной». Бюджетные полномочия и ответственность сильно переплетены, ряд функций (например, сбор налогов) исполняется централизованно. В общественном сознании, в представлениях самих финансовых работников и властных элит прочно укоренилось представление о «бюджетной вертикали», в которой региональные и местные бюджеты по-прежнему воспринимаются в качестве территориальных подразделений единого («общегосударственного») бюджета. Большинство претензий по невыполнению бюджетных обязательств (включая выплату зарплаты «бюджетникам» из региональных и местных бюджетов) адресуется федеральному правительству, которое вынуждено принимать меры по обеспечению хотя бы минимальной текущей сбалансированности субнациональных бюджетов в рамках неформализованных процедур.

Бюджетный статус органов местного самоуправления остается неопределенным.

20. Ситуация усугубляется неопределенностью бюджетного статуса органов местного самоуправления. В большинстве субъектов Федерации муниципальными образованиями являются бывшие города «областного подчинения» и административные районы. В то же время федеральное законодательство гарантирует каждому населенному пункту право на получение статуса муниципального образования. В некоторых субъектах Федерации зарегистрировано несколько сотен муниципальных образований при одновременном создании объединяющих их территориальных органов государственного управления, в других фактически введено «соподчинение» муниципальных образований. Объективно необходимое расширение налоговых прав местных властей наталкивается на «поселенческий» принцип организации местного самоуправления, а заявленное «отделение» местного самоуправления от системы органов государственной власти выливается в бесконечную дискуссию о «наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

Для региональных и местных властей практически отсутствует

21. Общее негативное влияние на состояние региональных финансов оказывает практически полное отсутствие конкурентной среды. Внутри регионов (муниципалитетов) по существу нет

конкурентная среда.

конкуренции властных элит за голоса избирателей из-за неразвитости гражданского общества и, в ряде случаев, отсутствия элементарных демократических институтов. Между регионами (муниципалитетами) практически нет конкуренции за приток финансовых ресурсов и за экономическую активность из-за общей «подавленности» инвестиционного климата, низкой мобильности факторов производства, неразвитости рынков капиталов, наличия межрегиональных барьеров. Создание и поддержание такой среды (прежде всего — демократических институтов и единого экономического пространства) является важнейшей функцией федеральных властей. Однако этому препятствует финансово-экономическая и политическая асимметрия российского федерализма.

Резкие межрегиональные различия препятствуют использованию преимуществ децентрализации бюджетной системы.

22. Реальная (т.е. с учетом удорожающих факторов) бюджетная обеспеченность регионов России различается в 20-25 раз, что существенно ограничивает преимущества децентрализации бюджетной системы. Хроническая несбалансированность (при любых собственных усилиях) высокودотационных регионов снижает бюджетную ответственность, относительно обеспеченные, в силу «естественных» причин, регионы получают незаслуженные преимущества в конкуренции за экономическую активность, усиливаются территориальные социаль-

ные различия, что в свою очередь, ведет к дезинтеграции экономического пространства и т.д. При этом высокая децентрализация налоговых доходов и необходимость обслуживания внешнего долга ограничивают возможности федерального бюджета по выравниванию межрегиональных различий. Объем финансовой помощи субъектам Российской Федерации в последние годы не превышает 1,5-2% ВВП, тогда как в США он составляет 3% ВВП, в Канаде — 4% ВВП, в Австралии — 6% ВВП. Даже после распределения трансфертов ФФП реальная бюджетная обеспеченность регионов-«доноров» в 3,5 – 4 раза превышает обеспеченность наиболее дотационных регионов, что существенно искажает конкурентную среду и снижает преимущества децентрализации.

Достаточно широкое распространение получил миф о 10-15 «регионах-донорах, которые якобы «кормят» всю страну и на этом основании должны иметь какой-то особый бюджетный статус.

23. Другим проявлением асимметрии являются выдвигаемые время от времени так называемыми «регионами-донорами» претензии на закрепление особого бюджетного статуса. «Донорами» принято называть регионы, не получающие трансферты Фонда финансовой поддержки регионов (в 2000 г. их насчитывается 18, до этого — от 8 до 13). Однако недавнее исследование показало, что с территории примерно 30 субъектов Федерации, где проживает около половины населения страны, в федеральный бюджет поступает больше

средств, чем возвращается обратно по всем бюджетным каналам (включая как финансовую помощь, так и прямые федеральные расходы)³. Кроме того, само понятие «регион-донор» является методически ущербным. Платят налоги в федеральный бюджет не регионы и не региональные власти, а налогоплательщики (предприятия и граждане). Налоговый потенциал любого региона создавался в течение десятилетий усилиями всей страны и работать он может только в рамках единого экономического пространства. Противопоставление «доноров» и «иждивенцев» является мифом, используемым в сугубо политических целях и наносящим вред формированию в России реального бюджетного федерализма.

Его формированию способствует «закрытость» территориального разреза федерального бюджета.

24. Во многом появление этого мифа связано с «закрытостью» территориального разреза федерального бюджета. Утверждение социально-экономических расходов федерального бюджета в разрезе регионов и публикация отчетов об их выполнении (система Федерального казначейства позволяет это делать в ежемесячном режиме) будет способствовать общему повышению прозрачности бюджетной си-

³ - Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. Под редакцией А.Лаврова. Московский центр Института «Восток-Запад». М: Диалог-МГУ, 1999.

Негативное влияние на бюджетную систему оказывают элементы асимметрии и бюджетного устройства.

Система управления общественными финансами остается централизованной притом, что региональные и местные финансовые орга-

стемы, нормализации взаимоотношений между центром и регионами и упорядочению ответственности за финансирование бюджетных расходов в регионах.

25. К настоящему времени проявления политической асимметрии ограничены особым статусом республик Татарстан и Башкортостан. Помимо этих республик, соглашения по межбюджетным вопросам были подписаны еще с 13-ю субъектами Федерации, но они либо не выполняются, либо соответствуют федеральному законодательству. Тем не менее особый статус Татарстана и Башкортостана и сам факт наличия соглашений усиливает потенциальную неустойчивость межбюджетных отношений. Особые проблемы связаны с наличием «многоуровневых» субъектов Федерации (область/край – автономный округ), в частности, по вопросу расщепления между уровнями бюджетной системы платы за недра.

26. Нынешняя система управления общественными финансами остается высокоцентрализованной. Региональные и местные финансовые органы лишены ряда важных функций (сбор налогов, контрольно-ревизионная работа). При этом, хотя они формально уже не входят в систему Минфина России, фактически они по-прежнему считают себя органами «двойного подчинения», а их сотрудники весьма

ны в целом негативно относятся к потере своего «федерального» статуса.

болезненно воспринимают лишение «федерального статуса», особенно на фоне своих бывших коллег, перешедших в федеральные структуры (Федеральное казначейство, налоговая и контрольно-ревизионная службы, государственные внебюджетные фонды).

Стратегия реформы

Сложившиеся к настоящему времени условия не позволяют существенно сократить федеральное регулирование субнациональных бюджетов,

27. Кратчайшим путем достижения целей реформы была бы радикальная децентрализация бюджетных полномочий с резким сокращением сферы федерального регулирования субнациональных бюджетов (в том числе — в отношении выплаты зарплаты и реализации социальных гарантий). Однако «неразделенность» в общественном сознании уровней власти, огромный «навес» социальных обязательств, предъявляемых и ожидаемых от государства, несформированность рыночных институтов, неразвитость гражданского общества, резкие межрегиональные различия, отсутствие рынков капитала, традиции централизма в системе управления финансами требуют более широких, по сравнению с другими федеративными государствами, бюджетных полномочий федеральных властей, в том числе – по выравниванию бюджетной обеспеченности и регулированию налогово-бюджетной политики субнациональных властей.

...поэтому децентрализация бюджетных полномочий должна сопровождаться централизацией бюджетных ресурсов.

В дальнейшем должно осуществляться поэтапное повышение децентрализации как бюджетных ресурсов, так и бюджетных полномочий при соблюдении единых «правил игры».

28. Поэтому в основу стратегии реформы межбюджетных отношений должен быть положен принцип взаимовязанного по масштабам и темпам повышения централизации бюджетных ресурсов и одновременной децентрализации «официальных» бюджетных полномочий. После проведения реформы региональные и местные власти будут отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей реальной налогово-бюджетной автономии и ответственности за их использование.

29. В дальнейшем, после достижения сбалансированности бюджетных полномочий и ответственности, доля ресурсов, сосредоточенных на субнациональном уровне, может и должна постепенно увеличиваться при: а) соответствующем расширении «официальных» полномочий региональных и местных властей по их формированию и использованию; б) соблюдении жестких бюджетных ограничений (отказ от восполнения потерь и изъятия результатов финансово-экономической политики); в) формировании конкурентной среды (единое экономическое пространство плюс демократические институты); г) оптимальном выравнивании бюджетной обеспеченности (как элемент конкурентного механизма: стимулы к

Реформа должна охватывать все составные части системы межбюджетных отношений, в том числе в рамках государственных внебюджетных фондов.

саморазвитию не будут срабатывать при чрезмерных различиях); д) максимальной прозрачности и стабильности (или предсказуемости изменений) системы межбюджетных отношений.

30. Данная стратегия предусматривает одновременное реформирование всех составных частей (блоков) межбюджетных отношений: 1) расходных полномочий; 2) налоговых (доходных) полномочий; 3) механизмов финансовой помощи; 4) регулирования управления субнациональными бюджетами. В каждом из них имеется своя система требований и принципов, объединенных в рамках относительно «автономной» (базовой) программы действий. Эти «секторальные» программы могут реализовываться с разной степенью радикальности, при этом чем выше степень этой радикальности — тем больше необходимость их взаимосвязки в рамках того или иного варианта реформы. Кроме того, реформа межбюджетных отношений должна охватывать соответствующие блоки государственных внебюджетных фондов (Пенсионного, Фонда социального страхования, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, дорожных фондов, фондов занятости), поскольку последние тесно взаимосвязаны с бюджетной системой и являются сопоставимым по объему с федераль-

ным бюджетом каналом территориального перераспределения финансовых ресурсов.

Расходные полномочия

В основе всей системы бюджетного федерализма должно лежать четкое законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности властей разных уровней. Однако в настоящее время это наименее подготовленное направление реформы межбюджетных отношений.

31. В отличие от разделения доходных источников, разграничение расходных полномочий до сих пор находится вне сколько-нибудь целостного нормативно-правового регулирования, базируясь на унаследованных от советской практики подходах. Формулировки соответствующих разделов Бюджетного кодекса аморфны, сохраняется значительная сфера «совместных» (пересекающихся) расходов. Продолжают действовать многочисленные правовые акты федерального уровня (от законов до ведомственных инструкций), возлагающие на субнациональные власти дополнительные расходные полномочия, не обеспеченные (или частично обеспеченные) источниками финансирования. По минимальным оценкам, общий объем таких «федеральных мандатов» достигает 8% ВВП при среднем уровне их финансирования из субнациональных бюджетов в 30%. К этому следует добавить обязательства по финансированию заработной платы в бюджетной сфере (3-3,5% ВВП), также являющейся предметом жесткого федерального регулирования и контроля.

Соответствующие разделы Бюджетного кодекса, как базового для данной сферы закона, должны быть существенно переработаны.

Многие расходы финансируются бюджетами разных уровней просто «по инерции» без четких обязательств и ответственности. В настоящее время разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы — не только самое важное, но и самое сложное и наименее подготовленное направление реформы.

32. Сфера «совместного» финансирования бюджетных расходов должна быть сокращена до минимума. Перечень расходов, подлежащих финансированию из бюджетов разных уровней, должен быть конкретизирован в привязке к бюджетной классификации на максимально глубоком ее уровне. При этом может действовать принцип «закрепление по умолчанию»: если данная позиция (например, «типовое» дошкольное образование) закреплена за местными бюджетами, то финансирование отдельных учреждений (или видов расходов) из региональных или федерального бюджета может осуществляться только на основе специального реестра таких учреждений (с обоснованием исключений из общего правила) или в рамках специально принятого по данному вопросу правового акта. Решая вопрос о разграничении полномочий, необходимо четко различать уровень власти и управления: а) определяющий качество (стандарты) предоставления тех

или иных услуг; б) организующий производство (предоставление, «доставку» населению) тех или иных бюджетных услуг и в) обеспечивающий финансирование производства (предоставления) данных услуг. Данные позиции должны быть четко отражены в отраслевом законодательстве, конкретизирующем установленное Бюджетным кодексом общее разграничение расходных полномочий и ответственности между властями разных уровней.

В Бюджетном кодексе следует закрепить принципы разграничения расходных полномочий между бюджетами всех уровней, а затем добиться их реализации в «отраслевом» законодательстве (но не в двухсторонних соглашениях).

33. Общими принципами разграничения расходов между уровнями бюджетной системы являются: subsidiarность (рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов начинается с самого низкого уровня бюджетной системы, максимальная близость к потребителям бюджетных услуг), территориальное соответствие («немобильные» общественные товары и услуги, которыми пользуются преимущественно население данной ограниченной территории должны предоставляться за счет средств регионального или местного бюджета), экономия на масштабе (ряд расходов намного выгоднее осуществлять «крупными порциями»), учет внешнего эффекта (чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами/муниципалитетами своих

обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения — тем больше предпосылок для централизации). Данные принципы целесообразно отразить в Бюджетном кодексе, однако их практическое применение в любом случае останется предметом уточнений в соответствующих «отраслевых» законах (но не в двухсторонних соглашениях). Стихийно сложившееся к концу 1990-х гг. разделение расходов между бюджетами разных уровней, за отдельными исключениями, в целом отвечает названным принципам, что облегчает эту работу.

Основная часть начального, среднего и высшего профессионального образования должна финансироваться из региональных бюджетов, а социальная защита населения — из федерального бюджета.

34. На данный момент наиболее существенными нарушениями этих принципов является финансирование профессионального (высшего, начального и среднего) образования из федерального бюджета, а значительной части социальной помощи населению, установленной федеральными законами — из субнациональных бюджетов. Большинство высших и особенно средних и начальных профессиональных учебных заведений ориентировано на региональные рынки труда, их финансирование и управление из федерального центра неэффективно (при этом за федеральным министерством может сохраниться функция установления стандартов качества образования). Поддержание же на всей

территории страны определенных социальных гарантий (прежде всего, для малообеспеченных, престарелых, инвалидов) является типичной общенациональной функцией, передача которой на региональный уровень фактически ведет к исчезновению федеральной социальной политики (например, любой федеральный закон социального характера в наиболее обеспеченных регионах финансируется почти на 100%, в наименее обеспеченных — менее чем на 10%).

Необходимо принять политически болезненные, но абсолютно необходимые меры по сокращению «федеральных мандатов».

35. Сокращение «федеральных мандатов» — обязательное условие не только для успеха, но и самого начала реформы межбюджетных отношений. Необходим прямой запрет на принятие законов, других нормативно-правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы, не входящие в их сферу компетенции, а также на принятие отсылочных норм об «учете» такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании. Финансовые обязательства, непосредственно установленные правовыми актами федерального, регионального, местного уровня, должны «автоматически» закрепляться за соответствующим бюджетом и полностью финансироваться за счет их собственных доходов — либо непосредственно

Разные типы «федеральных мандатов» требуют проведения различной политики по их сокращению (упорядочиванию). Часть из них должна быть включена в смету федеральных министерств (без дополнительного перераспределения в пользу федерального бюджета налоговых доходов) или отменена, другая — переведена на финансирование через целевые субвенции региональным бюджетам при соответствующей централизации бюджетных ре-

из данного бюджета, либо в форме прямой финансовой помощи (компенсаций) бюджетам более низких уровней.

36. В настоящее время существует 8 основных типов «федеральных мандатов», по отношению к которым должна действовать своя программа мер. 1) Расходы, формально закрепленные за федеральным бюджетом, но частично финансируемые из субнациональных бюджетов (территориальных подразделения федеральных структур, коммунальные расходы федеральных учреждений и т.д.). Необходимо убрать «вынужденность» финансирования этих расходов субнациональными властями с одновременной передачей некоторых учреждений на финансирование из региональных бюджетов, ввести территориальный разрез планирования ведомственных расходов, в перспективе — законодательно запретить финансирование из субнациональных бюджетов федеральных расходов. 2) Бюджетные учреждения, находящиеся в федеральной собственности, но финансирующиеся (по устаревшим решениям) из субнациональных бюджетов (конные заводы, семеноводческие станции и т.д.). Учреждения, выполняющие федеральные функции, должны быть переданы на финансирование через сметы соответствующих федеральных

сурсов.

ведомств, ряд учреждений может быть передан в ведение (собственность) региональных властей или приватизирован. 3) Ведомственные льготы (главным образом, по оплате жилищно-коммунальных и транспортных услуг военнослужащими, работниками федеральных органов). Должны финансироваться в рамках смет расходов соответствующих федеральных министерств (с выплатой компенсаций сотрудникам) или отменены. 4) Льготы отдельным категориям работников бюджетной сферы. Целесообразно принять решение об их полной отмене с увязкой с очередным повышением заработной платы соответствующим категориям работников. 5) Территориальные льготы, «привязанные» к определенным районам (Крайний Север, сельская местность). В основном должны быть отменены с включением либо в заработную плату, либо в социальное пособие по нуждаемости. Возможно сохранение отдельных видов пособий (например, по переселению из северных районов) с прямой выплатой из федерального бюджета. 6) Социальные пособия и льготы (гражданам, имеющим детей, ветеранам, инвалидам, многодетным и неполным семьям, пострадавшим от радиации, переселенцам, адресные жилищные субсидии и т.д.). В конечном счете должны быть заменены

единым пособием по нуждаемости, которое будет выплачиваться непосредственно из федерального бюджета через систему органов социальной защиты. В переходный период возможно финансирование части из них через региональные бюджеты, получающие на эти цели федеральные субвенции. 7) Заработная плата в бюджетной сфере. В конечном счете должна устанавливаться региональными (местными) властями исходя из имеющихся возможностей, без какого-либо федерального регулирования. На переходном этапе возможно (со) финансирование ежегодной индексации и/или «базовой» зарплаты (например, 50% ее нынешнего уровня) в форме федеральных субвенций региональным бюджетам. 8) Бюджетные нормативы. В бюджетной сфере неявно продолжают действовать множество натуральных и финансовых норм и требований, ограничивающих самостоятельность субнациональных властей и бюджетных учреждений. Должны быть отмены с переходом к целевым параметрам планирования предоставления бюджетных услуг и индикаторам «результативности».

Хотя полная ликвидация «федеральных мандатов» невозможна, их

37. В то же время, как показывает международный опыт, полная ликвидация «федеральных мандатов» невозможна. Во многих сферах (прежде всего, в социальной и экологической политике) за

введение должно быть подчинено четким правилам и ограничениям, в том числе финансовым.

федеральными властями в любом случае будет закреплено установление общенациональных норм и стандартов, а за региональными (местными) – производство и финансирование соответствующих услуг. Повышение общенациональных требований влечет за собой рост расходов субнациональных бюджетов и поэтому должно сопровождаться включением в схемы бюджетного выравнивания (при адекватном повышении объемов финансовой помощи), сокращением (отменой) других федеральных норм или, в крайнем случае, расширением их налоговых полномочий (если установлен общий предел на уровень налогообложения – то при одновременном снижении ставок по федеральным налогам). Прямые компенсации из федерального бюджета возможны и желательны, но не обязательны. Однако в любом случае такие «мандаты» должны быть: а) выражены не в затратах, а результатах (целях); б) приниматься только в пределах «закрытого» перечня «разделенных» полномочий (стандарты – за федеральными, финансирование – за субнациональными властями) и в) вступать в силу не ранее определенного срока (например, 6 месяцев) до начала очередного бюджетного года.

С этой точки зрения необходимо пересмот-

38. Соответственно, федеральный перечень минимальных стандартов (не только социальных, но и экологиче-

реть концепцию минимальных государственных социальных стандартов, которые должны определять требования не к федеральным, а к субнациональным властям.

ских), выраженных в конечных результатах (а не затрат и/или обеспечения объектами, материальными ресурсами и пр.) должен служить «ограничителем» для введения «федеральных мандатов» в отношении расходных полномочий, закрепленных за региональными (местными) властями. Например, если в этом перечне есть норма о времени прибытия скорой помощи, то мероприятия по снижению этого срока (переоснащение действующих, создание новых станций, увеличение персонала, улучшение дорог) должно финансироваться за счет средств региональных (или местных) бюджетов. Таким образом, если в настоящее время концепция минимальных государственных социальных стандартов исходит из определения минимального объема средств, которые субнациональные власти должны получить от федеральных властей, то предлагаемый подход ограничивает требования к региональным и местным бюджетам со стороны федерального законодательства. Соответственно, если сейчас субнациональные власти заинтересованы в расширении перечня государственных минимальных социальных стандартов, то в рамках новой концепции они будут заинтересованы в его максимальном сокращении. Аналогичным образом меняется и позиция феде-

рального правительства (от заинтересованности в сокращении перечня общегосударственных стандартов к заинтересованности в их максимальном расширении). При этом собственно финансовые нормативы обеспечения этих стандартов (как правило, в расчете на 1 потребителя бюджетных услуг без расшифровки по видам расходов) должны использоваться только в качестве расчетных индикаторов в рамках схем бюджетного выравнивания, а не как обязательные к исполнению параметры бюджетного планирования.

В российских условиях заработная плата в бюджетной сфере регионов является одним из основных «федеральных мандатов». В перспективе ее централизованное регулирование должно быть резко сокращено, но в переходный период «базовая» часть зарплаты может финансироваться за

39. Особой проблемой является разграничение обязательств по финансированию зарплаты в бюджетной сфере. Теория однозначно не рекомендует разделение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы по видам расходов, однако в нынешних российских условиях есть основания для реализации иного подхода. Хотя формально соответствующие функциональные расходы (на образование, здравоохранение и пр.) закреплены за региональными и местными властями, в своей «зарплатной» части они фактически и юридически являются типичным «федеральным мандатом» (единая тарифная сетка, районные коэффициенты, решения об индексации, требования к штатному расписанию и т.д.). Нужно либо отме-

счет прямых компенсаций из федерального бюджета.

нять (сокращать) федеральное регулирование зарплаты в бюджетной сфере, либо открыто перевести ее (по крайней мер, в «базовой» части, с правом регионов и муниципалитетов вводить свои надбавки, или в ежегодных ее повышениях) в статус «федерального мандата» с финансированием за счет компенсаций (субвенций) из федерального бюджета. Однако в любом случае в ходе реформы федеральное регулирование заработной платы в бюджетной сфере регионов должно быть сведено к минимуму и только в этой части финансироваться как «федеральный мандат».

Налоговые полномочия**Региональные и особенно местные власти не обладают сколько-нибудь существенными налоговыми полномочиями.**

40. В настоящее время более 90% налоговых доходов консолидированного бюджета страны формируется за счет отчислений от федеральных («закрепленных» и «регулирующих») налогов. Собственные налоги составляют соответственно 13% и 8% общих доходов региональных и местных бюджетов. Нынешняя редакция первой части Налогового кодекса ограничивает перечень региональных и особенно местных налогов малозначимыми видами налогов, заведомо недостаточными для финансирования расходов регионального и местного характера и проведения самостоятель-

Принцип расщепления поступлений от федеральных налогов между уровнями бюджетной системы имеет множество недостатков, не позволяющих использовать его в рамках реально децентрализованной бюджетной системы.

ной налоговой политики. Это не позволяет реализовать основополагающие принципы децентрализации бюджетной системы и существенно ограничивает бюджетную самостоятельность и ответственность субнациональных властей.

41. Унаследованный от советской практики принцип «разделения» налоговых доходов, а не налоговых полномочий в корне порочен. Во-первых, он не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения (выбираемым, в конечном счете, населением регионов и муниципалитетов) и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг – ключевого условия для повышения эффективности бюджетной системы. Во-вторых, получая основную часть доходов от федеральных налогов, субнациональные власти фактически распоряжаются «чужими» деньгами – как всегда в таких случаях недостаточно ответственно. В-третьих, в условиях, когда нормативы отчислений от «регулирующих» налогов или условия их взимания (налоговая база, ставки, льготы) могут быть изменены на федеральном уровне, субнациональные власти лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать (и показывать в отчетности) собственную налоговую базу. В-четвертых, возникает неявная

конкуренция с федеральными властями за одну и ту же налоговую базу (одна из возможных причин широкого распространения на региональном уровне денежных суррогатов – стремление максимально повысить свою долю в регулирующих налогах). В-пятых, не имея «легальных» полномочий для проведения налоговой политики, субнациональные власти начинают прибегать к «полулегальным» рычагам воздействия на налогоплательщиков. Наконец, если бы население платило налоги по ставкам, установленным региональными и местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросла бы.

Результатом реформы должна стать реализация принципа «один налог – один бюджет» с существенным расширением налоговых полномочий региональных и местных властей.

42. Результатом реформы должен стать полный отказ от деления налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие», а также от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – только в бюджеты муниципальных образований (на промежуточных стадиях реформы могут

сохраняться 1-2 «расщепляемых» налога). Соответственно, налоговое законодательство (Налоговый кодекс) должно устанавливать как налоговые полномочия властей разных уровней, так и разделение налоговых поступлений по принципу «один налог – один бюджет» при существенном расширении налоговых полномочий (в рамках «закрытого» перечня налогов) региональных и особенно местных властей.

Необходимо отменить федеральные нормы, устанавливающие пропорции разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы.

43. Поскольку в рамках принципа «один налог – один бюджет» налоговые поступления каждого уровня бюджетной системы будут определяться налоговой политикой (ставка-ми) соответствующих властей, с самого начала реформы необходимо отменить нормы федерального законодательства, устанавливающие какие-либо пропорции распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Это норма Бюджетного кодекса о разделении налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации в пропорции 50 на 50 и нормы Закона «О финансовых основах местного самоуправления» о средних пропорциях разделения поступлений по регулирующим федеральным налогам между региональными и местными бюджетами.

**Из междуна-
родной практи-**

44. Для разделения налоговых полномочий (налогов) между уровнями вла-

ки известны принципы, которыми можно руководствоваться при раз- делении налогов между властями раз- ных уровней.

сти следует исходить из следующих принципов: а) налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства; б) доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами; в) чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы – тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом; г) чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности — тем «выше» должен быть уровень данного налога; д) региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг; е) региональные и местные налоги не должны позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

Установленные в соответствии с ними федеральные,

45. Исходя из этого, основными федеральными налогами должны быть: таможенные пошлины, НДС, акцизы (уплачиваемые предприятиями), федеральный налог на прибыль (доход предприятий и организаций), федеральный подоходный налог, платежи за использование неравномерно размещенных природных ресурсов (преж-

**...региональные
(субъектов Фе-
дерации)...**

де всего — за добычу углеводородного сырья и других экспортных сырьевых ресурсов), федеральные лицензионные и регистрационные сборы.

46. В состав региональных (субъектов Федерации) налогов целесообразно включить: региональный налог на прибыль (доходы), региональный подоходный налог (подушевой сбор), налог с продаж или его аналоги (акцизы, уплачиваемые оптовой торговлей), дорожный налог, платежи за пользование лесными и водными ресурсами, общераспространенными полезными ископаемыми, экологические платежи, региональные лицензионные и регистрационные сборы.

**...и местные
налоги,**

47. Местными налогами должны стать: налог на недвижимость (до его введения – налоги на имущество и земельный налог), налоги на малый бизнес (единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог), местный подоходный налог (подушевой сбор), местные лицензионные и регистрационные сборы. Кроме того, значительную часть доходов местных бюджетов должны составлять платежи населения за предоставляемые местными органами и муниципальными предприятиями услуги.

**... а также их
максимальные**

48. Налоговые поступления по федеральным, региональным и местным

(средние) ставки должны в основном соответствовать расходным обязательствам каждого уровня бюджетной системы.

Региональный налог на прибыль (доходы), региональный и местный подоходный налог целесообразно вводить в форме надбавок к федеральным ставкам с использованием единой налогооблагаемой базой.

налогам, получаемые при максимально допустимых (или средних) ставках должны примерно соответствовать объему собственных (без учета прямых «федеральных мандатов») расходных обязательств каждого уровня бюджетной системы. В случае сокращения или перераспределения этих обязательств должен рассматриваться вопрос о снижении (повышении) ставок по налогам соответствующего уровня или их отмене. Однако дополнительные финансовые обязательства (прямые «мандаты»), возлагаемые на нижестоящие бюджеты решениями (законами) федерального или регионального уровня, как правило, должны компенсироваться в рамках бюджетного выравнивания, а не разграничения налоговых полномочий.

49. Оптимальной формой регионального налога на прибыль (доходы), регионального и местного подоходного налога представляется надбавка к федеральной ставке (при ограничении ее максимального уровня и использовании одной и той же налогооблагаемой базы), что позволяет обеспечить сочетание единства налогового пространства и налоговой самостоятельности регионов (муниципалитетов). При этом по региональному и местному подоходному налогу, в отличие от федерального, ставка должна быть «плоской», а не прогрессивной. Вме-

Вместо регионального и местного подоходного налога может вводиться подушевой сбор.

На начальном этапе реформы следует в максимальной степени использовать принцип «обмена» налоговыми поступлениями (налогами).

сто регионального и местного подоходного налога возможно предоставление субъектам Федерации (муниципальным образованиям) права вводить подушевой сбор с работающего населения (в фиксированной сумме, не превышающей установленный федеральным законом потолок, например, в привязке к уровню средней зарплаты по региону, муниципальному образованию). Наряду с упрощением администрирования, это обеспечивает поступления в бюджеты по месту жительства, а не работы граждан.

50. При проведении реформы, особенно на ее начальном этапе, следует в максимальной степени применять «обмен» налоговыми поступлениями (налогами), по-возможности не выходя за пределы фактически сложившихся пропорций разделения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Вариантами такого «обмена» являются: а) платежи за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами – полностью в федеральный бюджет, за пользование общераспространенными ресурсами – полностью в региональные бюджеты; б) налог с продаж – полностью в региональные бюджеты, налог на имущество – полностью в местные бюджеты; в) акцизы, уплачиваемые производителями подакцизных товаров — в феде-

ральный бюджет, акцизы, уплачиваемые оптовой торговлей – в региональные бюджеты; г) налог на покупку иностранных денежных знаков и государственная пошлина – полностью в федеральный бюджет, налог на игровой бизнес и налог на вмененный доход (за исключением платежей во внебюджетные фонды) – полностью в местные бюджеты.

8. Финансовая помощь

Требованиям, предъявляемым к механизму финансовой помощи,

51. Механизм предоставления финансовой помощи должен отвечать следующим требованиям: а) разделение финансовой помощи на текущую, инвестиционную и «реформостимулирующую»; б) в рамках текущей поддержки – разделение финансовой помощи на реализацию «федеральных мандатов» и собственных расходных полномочий; в) в рамках текущей и инвестиционной поддержки – формализованная методика с использованием объективных оценок бюджетных потребностей и налогового потенциала территорий (а не фактических расходов и доходов); г) прозрачность и проверяемость расчетов, их обеспеченность объективными и достоверными исходными данными, не являющимися предметами согласований; д) возможность реализовывать, в рамках единой методологии, приори-

... отвечает механизм, предусматривающий создание в составе федерального бюджета 5-ти фондов финансовой помощи.

Объем Фонда компенсаций должен соответствовать возложенным на субнациональные бюджеты «федеральным

теты бюджетного выравнивания; е) в рамках «реформо-стимулирующей» помощи – открытость, объективность и прозрачность процедур и критериев отбора регионов.

52. Исходя из этого, в составе федерального бюджета предполагается создание следующих фондов для оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации: 1) Фонд компенсаций (субвенций); 2) Фонд субсидий; 3) Фонд финансовой поддержки регионов; 4) Фонд регионального развития; 5) Фонд развития (реформирования) региональных финансов. Первые два фонда еще только предстоит создать, к 2001 году будет завершено реформирование Фонда финансовой поддержки регионов, остальные два фонда находятся в стадии становления. Аналогичный механизм может применяться на региональном уровне для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям.

53. Объем прямых «федеральных мандатов» — финансовых обязательств, непосредственно возложенных федеральными законами и решениями на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (социальные пособия и льготы, возможно – минимальный уровень заработной платы в бюджетной сфере и/или его повышение) должен быть жестко

мандатам», а его средства — предоставляться всем без исключения субъектам Федерации.

ограничен размерами Фонда компенсаций. Средства этого Фонда (субвенции) должны распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации для целевого финансирования через региональные бюджеты конкретных социальных обязательств, установленных федеральными законами. Первоначально это распределение может осуществляться пропорционально «приведенной» (с учетом индекса бюджетных расходов) численности населения субъектов Федерации «единой суммой», впоследствии — на основе формализованной оценки потребностей в финансировании соответствующих «федеральных мандатов» с учетом численности конкретных категорий населения. В любом случае, наряду с «вертикальным» выравниванием, Фонд компенсаций будет обеспечивать частичное «горизонтальное» выравнивание, поскольку в российских условиях распределение по территории страны налогового потенциала сильно отличается от распределения населения и расходных потребностей (в том числе — «наведенных» федеральным законодательством). Так, 40% «региональной» части НДС собирается в 5 субъектах Федерации, доля которых в общей численности населения страны составляет всего 16%.

Со временем,

54. Фонд субсидий может быть создан на

по мере сокращения «федеральных» мандатов Фонд компенсаций может быть замещен Фондом субсидий, осуществляющим доленое финансирование приоритетных расходов региональных бюджетов.

К 2001 г. должно быть завершено реформирование Фонда

завершающих этапах реформы, когда будут сокращены прямые «федеральные мандаты» (и, соответственно, объем Фонда компенсаций) и увеличены собственные расходные полномочия регионов. Предоставляемые через этот Фонд средства на частичное (долевое) финансирование образования, здравоохранения, социальную защиту населения позволят федеральному правительству более активно и целенаправленно влиять финансовыми методами на структуру расходов субнациональных бюджетов и проводимую на местах политику. При этом может одновременно достигаться «вертикальное» и «горизонтальное» выравнивание (в последнем случае — за счет дифференциации требований к софинансированию расходов регионами, например, от 10% для низкообеспеченных до 90% для высокообеспеченных регионов). В данный Фонд могут быть также включены ныне действующие формы целевой финансовой помощи текущего характера (северный завоз, содержание автодорог). Размеры данного Фонда будут зависеть от масштабов федерального вмешательства в регулирование расходов субнациональных бюджетов в рамках новой концепции государственных минимальных стандартов.

55. Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) в основном сохранит нынешний статус и принципы действия. Его средства (трансферты)

финансовой поддержки регионов с сохранением на среднесрочную перспективу его статуса и механизмов функционирования.

должны будут распределяться между наименее обеспеченными регионами для выравнивания возможностей текущего финансирования собственных обязательств субнациональных властей. Распределение трансфертов будут осуществляться в рамках внедренной в 1999-2001 гг. методики. Ее основа — выравнивание общей бюджетной обеспеченности регионов с учетом объективных региональных факторов удорожания бюджетных услуг (индексов бюджетных расходов) и налогового потенциала территорий (индексов налогового потенциала, отражающих уровень и структуру валового регионального продукта). Различные соотношения двух частей Фонда (первой — выравнивание относительно среднероссийского уровня, второй — выравнивание до гарантированного минимального уровня) позволяет в рамках единой методики и одних и тех же исходных данных реализовывать различные приоритеты бюджетного выравнивания и региональной политики. После завершения перехода к новой методики распределения ФФПР должны быть утверждены относительно стабильные региональные параметры (индексы бюджетных расходов и налогового потенциала) при том, что общие для всех регионов показатели (объем ФФПР, прогнозируемый рост налого-

Фонд регионального развития может ориентироваться на выравнивание обеспеченности регионов объектами инфраструктуры, а также на привлечение частных инвестиций в депрессивные регионы.

вых доходов субъектов Российской Федерации, соотношение между первой и второй частью ФФПР, ограничения на относительные изменения объема трансфертов по сравнению с предыдущим годом) будут устанавливаться в ходе утверждения федерального бюджета на очередной год.

56. Согласно действующей Концепции реформирования межбюджетных отношений, в Фонде регионального развития должны быть сосредоточены средства федерального бюджета, направляемые на инвестиционные проекты и программы в регионах. Его средства целесообразно распределять (на формализованной основе) в виде квот, которые субъекты Федерации могут использовать в течение 2-3-летнего периода, представляя (на основе со-финансирования) конкретные инвестиционные проекты (главным образом, по развитию социальной и производственной инфраструктуры). Кроме того, часть средств этого Фонда может быть выделена для поддержки (долевого со-финансирования, предоставления гарантий) на конкурсной основе частных инвестиций, осуществляемых на территориях, получивших на основе объективных критериев (уровень безработицы, спад производства, моноотраслевая структура производства) статус депрессивных/отсталых регио-

Фонд развития (реформирования) региональных финансов создается для поддержки экономических и бюджетных реформ на региональном и местном уровне.

нов или «моноотраслевых» городов. В то же время создание данного Фонда не является существенным элементом реформы межбюджетных отношений и может быть рассмотрено в рамках региональной политики с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

57. Фонд развития (реформирования) региональных финансов должен, в условиях несформированного рынка капиталов, создать позитивные стимулы для региональных властей осуществлять экономические и бюджетные преобразования. Его средства будут предоставляться на конкурсной основе, в рамках четких процедур и критериев субъектам Федерации и муниципальным образованиям, чья финансово-экономическая политика отвечает определенным требованиям. Первоначально к формированию этого фонда может быть привлечен (бюджетозамещающий) займ МБРР. Кроме того, в рамках «реформо-стимулирующей» финансовой помощи могут быть созданы целевые фонды, непосредственно привязанные к структурным реформам в отдельных секторах экономики (например, в жилищно-коммунальном хозяйстве), являющихся основными источниками сокращения налоговой нагрузки на национальную экономику.

Необходимо за-

58. Основные подходы к формирова-

крепить в федеральном законодательстве основные принципы и формы бюджетного выравнивания, а в рамках среднесрочного финансового планирования — определять объем различных фондов.

нию и распределению финансовой помощи должны быть определены федеральным законодательством и среднесрочным финансовым планом, при рассмотрении же ежегодного закона о федеральном бюджете могут корректироваться параметры, непосредственно связанные с приоритетами и условиями федеральной бюджетной политики на очередной год. На завершающем этапе реформы субъекты Российской Федерации должны иметь возможность самостоятельно рассчитывать основной объем финансовой помощи из федерального бюджета как на очередной бюджетный год, так и на среднесрочную перспективу (за исключением средств, распределяемых на конкурсной основе). Аналогичные принципы и механизмы оказания финансовой помощи должны действовать и в отношении «субъект Федерации — муниципальные образования». В рамках государственных внебюджетных фондов (Пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования, дорожного, занятости) территориальное перераспределение финансовых средств также должно осуществляться на основе формализованных, «прозрачных» и стабильных правил, при необходимости — с повышением уровня централизации

Необходимой предпосылкой для введения жестких бюджетных ограничений является отказ от использования в течение бюджетного года взаимных расчетов и бюджетных ссуд.

доходов.

59. В целях реализации одного из ключевых требований реформы – поддержания для субнациональных бюджетов жестких бюджетных ограничений — в течение бюджетного года не должны применяться какие-либо формы финансовых перечислений в региональные бюджеты, не утвержденные в федеральном бюджете с разбивкой по регионам. Соответственно, из бюджетного законодательства, бюджетной классификации и отчетности должны быть исключены категории «средства, передаваемые в порядке взаимных расчетов» и «бюджетные ссуды». Первые, в случае необходимости, могут быть заменены конкретными категориями целевой финансовой помощи в рамках соответствующих фондов, вторые – авансовыми трансфертами Фонда финансовой поддержки регионов или Фонда поддержки муниципальных образований (желательно – с утверждением лимитов на их использование).

Управление субнациональными бюджетами

В федеральном законодательстве должен быть найден баланс между

60. Федеральное законодательство должно четко устанавливать единые минимальные требования к субнациональным бюджетам и бюджетному процессу (базовая бюджетная клас-

обязательными требованиями к субнациональным бюджетам и расширением самостоятельности субъектов Федерации (муниципальных образований) в «саморегулировании» бюджетного процесса.

Необходимо поддерживать использование субнациональными властями дополнительных, добровольно принятых на себя обязательств (стандартов) по управлению общественными финансами (Кодекс лучшей

сификация, бухгалтерская отчетность, учет и отчетность, процедуры исполнения, в том числе казначейские технологии), а также, в ряде случаев, к бюджетной политике субнациональных властей. В то же время следует избегать чрезмерной регламентации и введения законодательных норм, соблюдение которых не может быть обеспечено (проверено) или не оказывает существенного влияния на общее состояние бюджетной системы. Значительная часть федерального бюджетного регулирования может быть передана на уровень субъектов Федерации (в том числе путем принятия на федеральном уровне «рамочных», типовых законов или разделов).

61. В дополнение к минимальным федеральным требованиям федеральное правительство должно поддерживать использование субнациональными властями дополнительных, более высоких стандартов качества управления и бюджетной политики. В этих целях на федеральном уровне может быть разработан и регулярно обновляться Кодекс лучшей практики, опережающий в своем развитии законодательные требования. Субъекты Федерации и муниципальные образования, выполняющие, полностью или частично, требования этого Кодекса, могут иметь доступ к до-

практики).

полнительным финансовым ресурсам, предоставляемым федеральным бюджетом в рамках «реформостимулирующих» программ финансовой помощи, международными финансовыми организациями (инвестиционные займы, получаемые под гарантии федерального правительства у МБРР и ЕБРР), частными инвесторами и кредиторами (в результате получения официальных рейтингов кредитоспособности) и т.д.

Наиболее жесткому федеральному регулированию должно быть подвергнуто выполнение финансовых обязательств субнациональными бюджетами.

62. Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств субнациональными властями перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательные ограничения на уровень дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов, однако соответствующие разделы Бюджетного кодекса и других законов требуют существенной доработки. Значительная часть стандартов Кодекса лучшей практики также должна быть посвящена «саморегулированию» долговой политики субнациональных властей.

В установленных случаях в отношении субнациональных бюджетов

63. В случае «невынужденного» нарушения финансовых обязательств перед населением, бюджетополучателями и кредиторами, невыполнения установленных федеральным законодательством требований к управлению

должен вводиться режим внешнего финансового управления.

бюджетами, а также высокой (например, более чем на 50%) зависимости от финансовой помощи в отношении региональных (местных) бюджетов федеральным правительством может и, в установленных случаях, должен вводиться режим внешнего финансового управления. Федеральное законодательство (Бюджетный кодекс) должно четко регламентировать условия и порядок введения такого режима, а также его прекращения.

Следует смягчить требования в отношении исполнения субнациональных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства.

64. Бюджеты всех уровней должны быть переведены на казначейскую систему исполнения. В то же время требование об исполнении бюджетов субъектов Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, территориальными органами Федерального казначейства следует сохранить только в отношении регионов, на 50 и более процентов финансирующих собственные (без учета «федеральных мандатов») расходы за счет финансовой помощи. При этом в любом случае федеральные перечисления в региональные бюджеты целевого характера должны по возможности доводиться до конечных бюджетополучателей органами Федерального казначейства.

Необходимо повысить качество подготовки и

65. Действующие системы обучения и повышения квалификации финансовых работников недостаточно эффективны. Необходимо освоение

профессиональный статус финансовых работников, в том числе за счет введения федерального сертификата «управляющий общественными финансами».

Следует поэтапно расширять самостоятельность региональных и местных финансовых органов. Возможно

современных методов управления общественными финансами: использование среднесрочного финансового планирования, разделение текущего и капитального бюджетов, переход от кассового учета бюджетных операций к учету методом начислений, увязка бюджетного (бухгалтерского) учета с полным финансовым балансом субъекта Федерации (муниципального образования), использование систем мониторинга и управления полным долгом, применение индикаторов бюджетной результативности, методов разработки и оценки бюджетных инвестиционных проектов, формирования и конкурсного распределения государственного и муниципального заказа и т.д. Для повышения уровня подготовки и профессионального статуса работников финансовых органов Минфину России следует разработать и внедрить общедепартаментальный многоуровневый сертификат «управляющий общественными финансами».

66. Финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований должны быть не только финансово, но и административно независимыми от вышестоящих властей. Им должно быть предоставлено право выбора между заключением агентских соглашений на соответствующее

**введение вы-
борной
должности «ре-
гионального
(муниципально-
го) аудитора»**

ющее обслуживание территориальными органами Федерального казначейства, Министерства налогов и сборов, федеральных контрольно-ревизионных служб или созданием собственного казначейства и налоговой службы (с четкой процедурой и критериями сертифицирования соответствующими федеральными ведомствами). Собственные контрольные органы (счетные палаты) субъектов Федерации и муниципальных образований могут возглавляться выбранным населением должностным лицом, отвечающим определенным квалификационными требованиям («аудитор субъекта Федерации, муниципального образования»).

**Необходимо
усилить роль
Минфина
России по
обеспечению
выполнения
требований
федерального
законодатель-
ства.**

67. Должна быть существенно усилена роль Минфина России как органа, обеспечивающего выполнение единых «правил игры» для субнациональных властей в налогово-бюджетной сфере. При этом необходимо более четко установить функции и полномочия министерства по: а) оперативному (текущему) взаимодействию с бюджетами субъектов Федерации в процессе исполнения федерального бюджета; б) среднесрочному (до 3-х лет) прогнозированию основных межбюджетных пропорций в увязке с идущими в различных секторах структурными реформами с выходом на конкретные плановые показатели очередного

бюджетного года; в) развитию федерального законодательства по вопросам межбюджетных отношений и субнациональных финансов и г) установлению как обязательных, так и дополнительных (Кодекс лучшей практики) стандартов управления субнациональными финансами, их нормативно-методическому обеспечению и мониторингу (контролю) за соблюдением.

Варианты реформы

Тактика проведения реформы зависит от степени федерального регулирования расходов субнациональных бюджетов.

68. В рамках общей стратегии реформы возможны различные тактические варианты, различающиеся в основном степенью федерального регулирования объема и структуры расходов субнациональных бюджетов. Двумя крайними (но не взаимопротиворечивыми) вариантами проведения реформы являются: 1) полный и максимально быстрый отказ от вмешательства федерального центра в расходные полномочия субнациональных властей; 2) сохранение на протяжении достаточно длительного переходного периода финансирования через региональные бюджеты (с выделением из федерального бюджета целевой финансовой помощи) крупных «федеральных мандатов».

Одним из край-

69. Первый вариант предполагает от-

них вариантов является полный отказ от такого регулирования,

менить все виды «федеральных мандатов» для субнациональных властей, в частности: а) перевести все виды социальных льгот и пособий в единое пособие по нуждаемости, выплачиваемое гражданам непосредственно из федерального бюджета, а также предоставить региональным или местным органам власти самостоятельно устанавливать критерии (отношение квартплаты и платежей за коммунальные услуги к доходам) предоставления адресных жилищных субсидий из региональных (местных) бюджетов; б) отменить федеральное регулирование заработной платы в бюджетной сфере, входящей в сферу ответственности субнациональных властей. Одновременно должен начаться процесс «разделения» налогов по принципу «один налог — один бюджет» с максимально быстрым выходом на полную налоговую самостоятельность региональных и местных властей. Ключевым элементом данного варианта является эффективный режим внешнего финансового управления, вводимый в субъектах Федерации (муниципальных образованиях), не выполняющих свои финансовые обязательства перед населением и бюджетополучателями.

... другим – сохранение для социальных

70. Второй вариант предполагает сохранение на среднесрочную перспективу регулирования основной части

льгот и заработной платы в бюджетной сфере.

заработной платы, выплачиваемой из субнациональных бюджетов, а также финансирование через региональные бюджеты федеральных социальных пособий и льгот. Финансирование этих «мандатов» должно осуществляться за счет целевой финансовой помощи субъектам Федерации из федерального бюджета, что, в свою очередь, требует создания жестких механизмов административного контроля за ее использованием на местах (в том числе за счет более широкого, чем в предыдущем случае, участия Федерального казначейства в исполнении региональных и местных бюджетов). Как и в предыдущем варианте, должно происходить разделение налоговых полномочий, однако объем региональных и местных налогов будет существенно (на величину «федеральных мандатов») меньше.

Первый подход создает благоприятные условия для экономического роста, но усиливает межрегиональные различия и социальную напряженность,

71. Первый вариант проведения реформы в короткие сроки создает наилучшие, насколько это возможно в рамках межбюджетных отношений, условия для экономического роста, прежде всего, в наиболее развитых регионах и крупных городах. Кроме того, будет создана эффективная, стабильная и не требующая в обозримой перспективе существенных реформ система межбюджетных отношений. Но при этом усиливаются межрегиональные различия, разрыв между «рыночными» и

... второй – ухудшает условия для экономического роста, но обеспечивает снижение социальной напряженности.

Оба крайних варианта не являются взаимоисключающими,

«кризисными» регионами, внутри регионов — между городскими и сельскими муниципалитетами. Возможно временное нарастание социальной напряженности, вплоть до системного социально-политического кризиса во многих средне- и слаборазвитых регионах.

72. При реализации второго варианта из-за увеличения территориального перераспределения бюджетных ресурсов, оттока средств из наиболее развитых регионов и меньшей налоговой самостоятельности субнациональных властей ухудшаются условия для экономического роста. Одновременно создаются предпосылки для снижения социальной напряженности и сглаживания межрегиональных различий за счет более интенсивного бюджетного выравнивания и обеспечения выполнения социальных обязательств на всей территории страны. В дальнейшем потребуются проведение новой, достаточно радикальной, реформы межбюджетных отношений, направленной на де-регулирование расходов субнациональных бюджетов и фактическую реализацию (в более благоприятных стартовых условиях) первого варианта.

73. Реализация реформы будет осуществляться в достаточно широком спектре между этими крайними вариантами. При этом они основаны на одних и тех же посылах и не являются взаи-

определяя в основном темпы реформ и интенсивность перераспределения бюджетных ресурсов.

В любом случае реформа должна быть реализована в 3 этапа, в наиболее радикальном режиме – до 2006 г., в наименее радикальном – до 2010 г.

моисключающими. Кроме того, имеется целый ряд мер, которые должны быть реализованы вне зависимости от выбранного варианта реформы. Различия в тактике проведения реформы межбюджетных отношений будут проявляться, во-первых, в продолжительности реформы и в сроках перехода от одного его этапа к другому и, во-вторых, в уровне централизации налоговых доходов и объемах финансовой помощи субнациональным бюджетам для финансирования «федеральных мандатов». На завершающих этапах реформы и в среднесрочной перспективе появится тенденция приближения основных параметров межбюджетных отношений к первому варианту.

74. Вне зависимости от выбранного варианта, на первом этапе реформы должны быть устранены наиболее острые противоречия и недостатки существующей системы межбюджетных отношений, на втором этапе – определены базовые параметры новой системы межбюджетных отношений, основанной на реальной децентрализации налогово-бюджетных полномочий, на третьем – осуществлено регулирование ее различных элементов с выходом в конечном счете на практически полную автономию субнациональных властей по вопросам регионального и местного ведения. Первый этап при любом варианте должен быть реализо-

ван не позднее 2001-2002 гг. Каждый из следующих этапов может быть реализован за 1-2 года в наиболее или за 3-4 года в наименее радикальном варианте. При принятии радикального, с точки зрения темпов, варианта реформа может быть завершена к 2006 году либо продолжаться в более «мягком» режиме вплоть до 2010 года.

Прогнозные показатели

Ключевым параметром динамики межбюджетных пропорций является объем «собственных» обязательств субнациональных бюджетов. Его исходный уровень оценивается в 15,3% ВВП.

75. Реализация предложенной стратегии приведет к существенным изменениям сложившихся пропорций бюджетной системы. Ключевым параметром является уровень собственных обязательств субнациональных бюджетов. В 1999 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составили 14,5% ВВП, прирост кредиторской задолженности — 0,3% ВВП. Кроме того, накопленная кредиторская задолженность составляла 2% ВВП, задолженность перед коммерческими кредиторами, по различным оценкам, — не менее 2,5% ВВП. Если исходить из погашения всей накопленной задолженности за 10 лет, то ежегодно на эти цели субнациональным властям необходимо направлять до 0,5% ВВП. Таким образом, текущие обязательства субнациональных властей в условиях 1999 года оцениваются в 15,3% ВВП (без учета нефинансируе-

мых «федеральных мандатов», которые должны быть отменены при любом варианте проведения реформы). В случае объективно необходимой передачи в региональные бюджеты начального и среднего профессионального и части высшего образования они возрастут на 0,5% ВВП, однако эти расходы при формировании прогноза можно не учитывать, поскольку они могут быть увязаны с сокращением ведомственных и территориальных льгот и других «косвенных» мандатов.

Резервы для их сокращения оцениваются в 4,1 — 7,6% ВВП,

76. Резервами для сокращения обязательств субнациональных бюджетов являются: 1) передача в федеральный бюджет обязательств по прямым «федеральным мандатам» в размере от 1,0 до 4,5% ВВП: социальным пособиям и льготам (до 1% ВВП), заработной плате в бюджетной сфере (0,5% ВВП при ежегодной индексации, 2% — при ежегодной индексации и выплате «базовой» зарплате, 3,5% ВВП — по полной выплате); 2) сокращение нерациональных расходов в объеме 3,1% ВВП: ликвидация субсидий ЖКХ (2,8% ВВП, имея в виду, что 0,7% ВВП из них должны перейти в категорию адресных субсидий населению), другим производственным отраслям и «прочим расходам» (до 1% ВВП). В случае использования этих резервов общее сокращение обязательств субнациональных бюджетов составит

... поэтому в основу среднесрочного прогноза может быть положен объем собственных обязательств региональных и местных бюджетов на уровне 8,8-10,8% ВВП при общих расходах около 11,8% ВВП.

При минимальном федеральном вмешательстве в расходы субнациональных

от 4,1 до 7,6% ВВП в зависимости от степени федерального регулирования заработной платы в бюджетной сфере.

77. Таким образом, минимальный объем собственных обязательств субнациональных бюджетов на завершающем этапе реформы оценивается в вилке от 10,8 до 8,8% ВВП. Субнациональные власти должны иметь возможность, прилагая «средние» налоговые усилия, полностью покрыть эти обязательства за счет собственных («непересекающихся») налогов (на промежуточных этапах реформы – с сохранением расщепления по отдельным федеральным налогам). При этом вне зависимости от выбранного варианта, объем расходов субнациональных бюджетов составит около 11,8% ВВП за счет предоставления различных видов финансовой помощи из федерального бюджета (в том числе — на полное финансирование заработной платы). Кроме того, на уровень расходов (собственных обязательств) субнациональных властей может и должна оказывать существенное влияние (как в сторону повышения, так и понижения) проводимая на местах налоговая и бюджетная политика.

78. При минимальном федеральном регулировании субнациональных бюджетов (первый вариант) в пользу федерального бюджета должен быть перераспределен 1,0% ВВП, необходимый для финансирования социальных пособий и льгот. При этом объем фи-

бюджетов на федеральный уровень должно быть передано 1,0% ВВП, при максимальном – 4,5% ВВП, которые затем должны быть полностью «возвращены» в регионы для финансирования «федеральных мандатов».

Это предполагает полное зачисление НДС в федеральный бюджет, а также, в зависимости от варианта, повышение централизации налога на при-

нансовой помощи регионам, начиная со второго этапа, будет ограничен «общим» выравниванием (трансфертами ФФПР в размере 1% ВВП), поскольку финансирование единого пособия по нуждаемости в перспективе будет проводиться целиком из федерального бюджета. В максимальном, с точки зрения регулирования уровня и структуры расходов субнациональных бюджетов, варианте объем перераспределения должен составить 4,5% ВВП для финансирования через Фонд компенсаций «федеральных мандатов», переданных на региональный уровень. При этом объем финансовой помощи регионам из федерального бюджета первоначально составит 5,5% ВВП (1% ВВП – трансферты ФФПР, 4,5% ВВП — финансирование через Фонд компенсаций «федеральных мандатов», в том числе 3,5% ВВП – заработная плата, 1,0% ВВП — социальные пособия и льготы), а затем будет сокращаться по мере отмены «федеральных мандатов».

79. Исходя из этих предпосылок, в первом (минимальном) варианте централизация налоговых доходов в размере 1,0% ВВП обеспечивается за счет отмены зачисления НДС в бюджеты субъектов Федерации. При этом в качестве промежуточного шага может использоваться 100-процентное зачисление в федеральный бюджет НДС, уплачиваемого только особо крупными налого-

**быль и подо-
ходного налога.**

плательщиками общенационального значения (РАО «Газпром», «Межрегионагаз», «ЕЭС России», «Транснефть» и т.д.), зарегистрированными в специально созданном для них федеральном налоговом округе. Во втором (максимальном варианте) для перераспределения в пользу федерального бюджета 4,5% ВВП потребуется: 1) отменить зачисление НДС в бюджеты субъектов Федерации — 1,0% ВВП (возможен промежуточный шаг – создание федерального налогового округа); 2) отменить зачисление налога на прибыль в региональные бюджеты — 2,5% ВВП (к концу реформы региональный налог на прибыль может быть восстановлен); 3) снизить долю субнациональных властей в налогооблагаемой базе по подоходному налогу с 85% до 45% — 1,0% ВВП (с последующим повышением). Дополнительными источниками централизации доходов для обоих вариантов являются отмена зачисления акцизов в бюджеты субъектов Федерации и полное зачисления в федеральный бюджет платы за недра по углеводородному сырью (последнее также частично может быть решено путем создания федерального налогового округа, где могут быть зарегистрированы крупнейшие предприятия топливно-энергетического комплекса).

**Возможен также
«промежуточ-**

80. В качестве компромиссного возможен вариант, предусматривающий вре-

ный» вариант с объемом «федеральных мандатов» на уровне 2-3% ВВП и умеренной централизацией налоговых поступлений.

При этом общий объем финансовой помощи регионам первоначально возрастет до 4% ВВП, затем снизится до 3% ВВП при общей тенденции к дальнейшему

менное сохранение в качестве «федеральных мандатов»: а) на первом этапе — социальных пособий и льгот (до 1,0% ВВП) с их последующей реорганизацией в единое пособие по нуждаемости и выплатой непосредственно из федерального бюджета; б) ежегодной индексации и «базовой» заработной платы в бюджетной сфере (2,0% ВВП). Объем «мандатов» составит 3,0% ВВП на первом этапе, 2,0% ВВП — на следующих этапах реформы, собственные обязательства субнациональных бюджетов — 8,8% ВВП (в том числе не менее 1,5% ВВП — по «региональной» и «местной» части заработной платы). Для необходимой при этом централизации потребуется полностью зачислять НДС в федеральный бюджет (1% ВВП), снизить максимальную региональную ставку налога на прибыль до 10% (до 1,5% ВВП), а долю субнациональных властей в налогооблагаемой базе подоходного налога — до 65%.

81. В результате на первом этапе финансовая помощь возрастет до 4,0% ВВП (в том числе 1% ВВП — трансферты ФФПР, 3,0% ВВП — средства Фонда компенсаций для финансирования «федеральных мандатов»), в дальнейшем — снизится до 3% ФФПР за счет преобразования социальных пособий и льгот в единое пособие по нуждаемости с выплатой населению непосредственно из федерального

сокращению.

бюджета. Одновременно, по мере дерегулирования заработной платы, средства Фонда компенсаций должны «перетекать» в Фонд субсидий для долевого со-финансирования приоритетных расходов региональных бюджетов. В дальнейшем необходимо провести сокращение масштабов федерального регулирования объема и структуры расходов субнациональных бюджетов при соответствующем снижении объемов финансовой помощи и расширении налоговых полномочий субнациональных властей до 10,8% ВВП.

Сокращение субсидирования экономики (прежде всего, ЖКХ) позволит сократить налоговую нагрузку за счет региональных и местных налогов на 2,6% ВВП.

82. Вне зависимости от варианта реформы, сокращение субсидирования из субнациональных бюджетов жилищно-коммунального хозяйства, других отраслей создает возможности для сокращения в среднесрочной перспективе общей налоговой нагрузки на национальную экономику по сравнению с 1999 годом на 2,6% ВВП (2,1% ВВП — сокращение субсидий ЖКХ, учитывая, что из общего объема сокращаемых субсидий 2,8% ВВП до 0,7% ВВП потребуется на выплату адресных жилищных пособий, 1% — сокращение прочих расходов и субсидий, 0,5% ВВП — увеличение обязательств за счет передачи на региональные бюджеты профессионального образования). Из них до 1% ВВП приходится на подлежащие сокращению (отмене) с введением в действие Налогового кодекса местных

налогов, до 0,6% ВВП может быть использовано за счет поэтапного сокращения налога на пользователей автодорог (дорожного налога). Остальные 1,0% ВВП могут быть оставлены в качестве резерва для самостоятельного сокращения региональными и местными властями налоговой нагрузки за счет их собственных налогов или отмены в среднесрочной перспективе налога с продаж.

В целях стимулирования реформы ЖКХ может быть создан специальный фонд для предоставления регионам целевых субвенций для выплаты адресных жилищных пособий.

83. В целях усиления стимулов для сокращения субсидий ЖКХ в составе федерального бюджета может быть создан специальный фонд (в рамках «реформостимулирующей» финансовой помощи), из которого будут предоставляться субвенции регионам на выплату адресных жилищных пособий населению в случае соблюдения федеральных стандартов перехода к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг. В этом случае потребуется дополнительно перераспределить в пользу федерального бюджета до 0,7% ВВП (максимальный объем потребности в адресных жилищных субсидий) за счет повышения централизации налога на прибыль и подоходного налога.

Предпосылки проведения реформы

Необходимо обеспечить политические предпосылки

84. Необходимыми предпосылками для проведения реформы (в любом ее варианте) являются, во-первых, политический (общественный) консенсус в

для проведения реформы, прежде всего достижение общественного консенсуса относительно поставленных целей и намеченных действий, в том числе в рамках трехсторонней Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений.

Однако, как и при любой серьезной реформе, реализация предложенных мер связана с

отношении ее целей и содержания, во-вторых, четкие политические гарантии со стороны федеральной исполнительной власти реальной и «необратимой» финансовой автономии региональных и местных властей и, наконец, в-третьих, политическая воля федерального центра довести начатые преобразования до их логического завершения – реальной децентрализации бюджетной системы. Для выработки этих предпосылок следует в максимальной степени использовать уже существующие согласительные механизмы, прежде всего трехстороннюю Рабочую группу по совершенствованию межбюджетных отношений, включающую представителей Правительства Российской Федерации, депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации. Целесообразно повысить статус этой группы, преобразовав ее в постоянно действующую Комиссию по межбюджетным отношениям с дополнительным включением в ее состав представителей Администрации Президента Российской Федерации и органов местного самоуправления.

85. Объективно реформа межбюджетных отношений отвечает интересам субъектов Федерации и муниципальных образований, так как она существенно расширяет их финансовую автономию. Однако, скорее всего, она натолкнется на политическое сопро-

**серьезными
политическими
рисками,**

тивление тех группы региональных элит (практически всех регионов), которые в настоящее время паразитируют на проходящих через соответствующие бюджеты финансовые потоки, используя свои «теневые» полномочия, но почти не отвечая за результаты своей деятельности. Кроме того, объективно необходимая централизация бюджетных ресурсов вызовет противодействие со стороны 10-15 наиболее экономически развитых «регионов-доноров». По сходным мотивам весьма вероятным является отторжение реформы муниципальными властями (прежде всего, крупных городов). Кроме того, как минимум, настороженное отношение региональных властей вызовет предполагаемое в перспективе повышение самостоятельности органов местного самоуправления (хотя в краткосрочном плане один из факторов снижения сопротивления региональных элит является приостановка норм Закона «О финансовых основах местного самоуправления»). Общий негативный фон создает подорванное за 90-е годы взаимное доверие всех трех уровней власти. Полноценная реализация реформы под административным давлением невозможна, поэтому, если это сопротивление превысит определенный уровень, программа реформ должна быть скорректирована при максимально возможном сохранении ее общей

... которые в различных вариантах приходятся на разные этапы реформы.

направленности.

86. Различные варианты реформы примерно одинаковы по общему уровню политических рисков, однако различаются их распределением во времени. В первом варианте на начальном этапе реформы политические риски относительно невелики из-за незначительной степени централизации бюджетных средств, однако в дальнейшем они резко возрастают из-за усиления социальной напряженности в дотационных регионах и необходимости применения ко многим из них режима внешнего финансового управления. Во втором варианте реформы политические риски, напротив, очень высоки на первом этапе из-за резкого противодействия региональных властей (прежде всего, «регионов-доноров») резкой централизации бюджетных ресурсов. Однако в дальнейшем они будут сокращаться вследствие более стабильного выполнения общегосударственных социальных обязательств на всей территории страны и установления более жесткого контроля за финансовыми потоками. В «компромиссном» варианте политические риски распределены между этапами более равномерно, чем в обоих крайних вариантах, однако все же смещены к начальной стадии реформы, когда требуется проведение достаточно заметной централизации налоговых доходов. Исходя из этого, политический

Для их минимизации, равно как для создания общеполитических предпосылок для проведения реформы, уже в 2000 году необходимо реализовать ряд подготовительных мер.

выбор между различными вариантами зависит от прогноза политического ресурса федеральной исполнительной власти: если он в период до следующего избирательного цикла будет повышаться, необходимо ориентироваться на первый вариант, если прогнозируется его снижение — на второй.

87. Формированию необходимых для проведения реформы общих предпосылок, в том числе минимизации политических рисков, будет способствовать: а) как можно более активное открытое публичное обсуждение различных вариантов реформы межбюджетных отношений (необходимость такой реформы никем не отрицается); б) открытая «политическая ставка» на реформу авторитетными государственными и политическими лидерами общенационального масштаба; в) упреждающие реформу действия федерального правительства по сокращению «федеральных мандатов» (например, по снятию с регионов обязательств по финансированию ведомственных льгот); г) увеличение уровня финансовой поддержки регионов (создание в 2000 году Фонда развития региональных финансов для частичной компенсации потерь наиболее развитых регионов, формирование в 2001 г. Фонда финансовой поддержки в размере не менее 1% ВВП, принятие решения, в случае получения федеральным бюд-

Одновременно следует полностью ликвидировать проявления бюджетной асимметрии, а также упорядочить статус местных бюджетов как основы бюджетной системы страны.

жетом в 2000 году дополнительных доходов, об увеличении размеров финансовой помощи субъектам Федерации).

88. Предпосылкой более общего характера является упорядочивание бюджетного устройства страны. Необходимо, наконец, полностью ликвидировать особый бюджетный статус республик Татарстан и Башкортостан, не продлевать соглашения по межбюджетным вопросам с субъектами Федерации (действие большинства из них истекает в 2001-2002 гг.). Нуждается в пересмотре территориальная организация органов местного самоуправления. В качестве варианта может быть выдвинута концепция (вос) создания полноценной (избираемой населением) государственной (местной) власти на уровне крупных городов и бывших административных районов и территориальных органов самоуправления на уровне населенных пунктов или их частей (с обязательным закреплением за ними финансовых ресурсов). Без решения этого вопроса реформа межбюджетных отношений окажется заблокированной, поскольку нынешний «негосударственный», «поселенческий» и «одноуровневый» статус органов местного самоуправления не позволяет в полной мере реализовать общепризнанные принципы построения реально децентрализованной бюджетной системы.

Реализации реформы могло бы способствовать предоставление бюджетозамещающего займа МБРР.

89. Организационно-финансовым механизмом реализации реформы межбюджетных отношений, вне зависимости от выбранного ее варианта, может стать бюджетозамещающий займ МБРР на реформирование системы региональных финансов (REFAL — Regional Finance Adjustment Loan), возможно путем его выделения из программы SAL. Условиями получения этого займа и его траншей (в течение 2000-2004 гг.) должно стать выполнение ежегодной программы мер по реализации реформы межбюджетных отношений. Одно из обязательных условий — формирование в составе федерального бюджета в минимально оговоренном объеме (например, не менее 50% ежегодного транша) Фонда развития (реформирования) региональных финансов с адекватными целям реформы критериями его распределения на конкурсной и, желательно, безвозмездной (грантовой) основе между субъектами Российской Федерации, соблюдающими определенные параметры бюджетной политики и реформирования управления бюджетами.

С. БАТКИБЕКОВ, П. КАДАЧНИКОВ,
О. ЛУГОВОЙ, С. СИНЕЛЬНИКОВ, И. ТРУНИН

ОЦЕНКА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА¹

Для бюджетного устройства Российской Федерации как страны с федеративным государственным устройством, в состав которой входит большое количество субнациональных образований, неодинаковых по размерам территории, численности населения и уровню социально-экономического развития, характерна особая важность перераспределительной, или выравнивающей, функции национального бюджета. Одновременно с решением задачи выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, федеральный центр с помощью механизма распределения финансовой помощи региональным бюджетам имеет возможность воздействовать на региональную экономическую политику и преследовать иные цели в рамках национальной экономической политики.

По своему экономическому смыслу федеральная финансовая помощь направлена на выравнивание уровня оказываемых на территории государства бюджетных услуг. Количественная оценка данного уровня заключается, во-первых, в оценке межрегиональной дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг, а во-вторых, – в оценке потенциального уровня государственных доходов, который возможно мобилизовать в региональный бюджет. Объем финансовой помощи конкрет-

¹ В работе, по результатам которой подготовлена настоящая статья, использовались материалы, предоставленные А.М.Лавровым и Хорхе Мартинесом.

ному региону должен находиться в положительной зависимости от стоимости оказания государственных услуг в регионе и отрицательно – от его доходного потенциала. Основные проблемы, связанные с оценкой межрегиональной дифференциации стоимости оказания государственных услуг (расходных потребностей субъектов Федерации), подробно рассмотрены в статье «Разработка бюджетных нормативов и методики оценки межрегиональных различий в бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации» настоящего сборника. Здесь мы остановимся на проблемах оценки регионального налогового (или доходного) потенциала, а также разработке основных принципов и критериев распределения федеральной финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

При образовании Российской Федерации как суверенного государства и создании собственной бюджетной системы, в силу невозможности резкого перехода к новым принципам межбюджетных отношений, были заимствованы основные черты бюджетной системы РСФСР периода существования Советского Союза, системы жестко централизованной, основанной на согласованных и утвержденных вышестоящими органами власти основных бюджетных показателях, изъятии в вышестоящие бюджеты положительной разницы между прогнозируемыми доходами и утвержденными расходами и дотировании отрицательной разницы из бюджетов более высокого уровня.

Основным недостатком частичного реформирования бюджетной системы России в первые годы ее существования, как независимого государства, явилось сохранение прежнего индивидуализированного порядка распределения финансовой помощи бюджетам регионов и установления нормативов распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами. С другой стороны, в условиях слабости государственной власти и постоянных угроз о выходе из состава Российской Федерации со стороны сильных в финансовом отношении регионов подобный порядок оставался одним

из немногих действенных инструментов удержания страны от распада.

Принятие новой российской Конституции в конце 1993 года создало предпосылки для внедрения новой модели построения межбюджетных отношений в России, основанной на более жестких принципах регулирования, в том числе на единых долях отчислений от регулирующих налоговых доходов в бюджеты субъектов Федерации, а также формализованной методики распределения федеральной финансовой помощи бюджетам дотационных регионов. Принятые решения не в полной мере отвечали требованиям эффективности и справедливости, т.к. федеральному центру не удалось сохранить единый подход ко всем регионам в распределении налоговых поступлений между бюджетами различного уровня². Доля трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам в течение долгого времени была ниже 50%, а методика распределения средств ФФПР и практика утверждения сумм трансфертов регионам на очередной финансовый год в Государственной Думе сводили на нет рассуждения о формализованности данного вида финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации.

Неэффективность принятой системы расчета и распределения трансфертов проявлялась и в наборе исходных показателей, используемых в качестве базы для расчета финансовой помощи. При этом, если в отношении прогноза расходных показателей расчета трансфертов существовали определенные ориентиры в виде использовавшейся ранее системы натуральных

² Имеются в виду, прежде всего, договоры о разграничении полномочий и предметов ведения с отдельными субъектами Федерации, которые зачастую устанавливали иные нормативы распределения доходов, чем определенные федеральным законодательством.

нормативов, то подходов к определению налогового потенциала субъектов Федерации практически не существовало.

Доходы регионального бюджета на очередной год в целях распределения федеральной финансовой помощи рассчитывались с помощью корректировки отчетных показателей о бюджетных доходах за предыдущий период, их пересчета с учетом изменения налогового законодательства, а также повышения на сумму предоставленных на региональном уровне налоговых льгот и некоторой части накопленной недоимки по налогам и сборам в бюджет субъекта Федерации. Два последних элемента, которые, собственно, и относятся к понятию налогового потенциала, не оказывали существенного влияния на размер финансовой помощи. Помимо этого, кроме методики расчета, согласованию с региональными органами власти подлежали также конечные суммы прогнозируемых налоговых доходов, что значительно снижало объективность процесса расчета трансфертов.

Подобная процедура расчета сумм трансфертов из ФФП использовалась при подготовке законов о федеральном бюджете России с 1994 по 1998 гг., однако, каждый год в методику распределения трансфертов вносились некоторые изменения. В условиях противостояния Государственной Думы и исполнительной власти эти изменения привели к тому, что доли субъектов Федерации в ФФП, утвержденные Федеральным Собранием и вошедшие в закон о федеральном бюджете на 1998 год, были определены непосредственно в нижней палате парламента на основе показателей выделения федеральной финансовой помощи в 1997 году. Другими словами, итоговые доли регионов в ФФП были утверждены вне зависимости от соответствующих расчетов Министерства финансов.

Первыми промежуточными итогами работы по реформированию межбюджетных отношений, начавшейся в конце 1997 – начале 1998 года, стало создание трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений, одоб-

рение Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999—2001 годы и утверждение новых принципов распределения ФФПР³. Важнейшим результатом деятельности Правительства было одобрение оценки долей регионов в ФФПР на 1999 год в виде, представленном Министерством финансов, что свидетельствует о серьезной работе по достижению договоренностей о принципах распределения финансовой помощи между федеральным центром и регионами, между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Однако перечисленные успехи в области реформирования межбюджетных отношений лишь положили начало длительному процессу их совершенствования. В частности, можно привести несколько основных направлений реформирования методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, актуальных к моменту начала работ по разработке законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год.

1) Распределение сумм финансовой помощи регионам на основе показателей налогового потенциала и расходных потребностей бюджетов субъектов Федерации, рассчитываемых по единой для всех регионов методике, которая предлагается Министерством финансов и подлежит согласованию с региональными представителями.

2) Построение методики расчета налогового потенциала и расходных потребностей на основе общедоступных статистических данных, исключающих согласование с представителями региональных органов власти. Идеальным вариантом методики было бы использование данных, предоставляемых статистическими органами, что исключало бы прямое участие Министерства финансов в подготовке исходной информации.

³ Подробнее об этом см. Лавров А.М., Христенко В.Б. "Новый этап реформы межбюджетных отношений" // *Финансы*, №2, 1999, стр. 3-9.

3) Построение методики расчета налогового потенциала регионов, их расходных потребностей, а также методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, с учетом принципов стимулирования налоговых усилий региональных властей и реструктуризации расходных обязательств бюджетов субъектов Федерации.

4) Следует особо отметить, что на этапе подготовки проекта бюджета в Министерстве финансов согласованию с представителями региональных властей подлежат методики расчетов, а не исходные показатели и конечные суммы финансовой помощи.

5) Процесс распределения средств ФФП на очередной год должен быть построен таким образом, чтобы все участники этого процесса (в том числе органы власти регионов и представители законодательной власти) имели представление о жесткости намерений Министерства финансов следовать одобренной методике распределения трансфертов, требовать прозрачности расчетов и не допускать индивидуальных согласований сумм финансовой помощи.

В данной статье рассматриваются вопросы реформирования распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, в частности: методика оценки налогового потенциала региональных бюджетов и методика распределения Фонда. Кроме того, в работе анализируется международный опыт решения проблем межбюджетного выравнивания.

Экономические основы межбюджетного выравнивания

Помимо распределения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы ключевым вопросом построения системы фискального федерализма является проблема распределения налоговых доходов между уровнями государственной власти. Термин «распределение налоговых доходов» (*tax assignment*) в данном случае относится к уровням государствен-

ной власти, ответственным за определение ставок и структуры распределения доходов от тех или иных налогов по уровням бюджетной системы, независимо от того, направляются ли указанные налоговые доходы в бюджет этого уровня государственной власти⁴.

Теоретически распределение налогов между уровнями государственной власти может следовать принципам децентрализации расходных обязательств, в соответствии с которыми распределительная функция региональных и местных органов власти должна заключаться главным образом в предоставлении государственных услуг напрямую населению административно-территориальной единицы. В общих чертах, существует три варианта закрепления налоговых доходов за местными органами власти⁵:

1) За местными органами власти могут быть закреплены все поступающие с территории, находящейся под их юрисдикцией, налоговые доходы. При этом устанавливается, чтобы часть доходов передавалась на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства. Вследствие того, что такой вариант может снизить эффективность межтерриториального перераспределения доходов, а также помешать фискальной стабилизации, он не является наиболее эффективным методом мобилизации государственных ресурсов и может создавать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

2) Второй вариант распределения налоговых доходов, прямо противоположный первому, подразумевает закрепление всех

⁴ См.: J.Norregaard "Tax Assignment" // *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. T.Ter-Minassian. – Washington, IMF, 1997.

⁵ См.: King, D.N. "Local Government Economics in Theory and Practice", London: Routledge, 1992

налогов за национальным правительством и последующую передачу средств нижестоящим органам власти путем грантов или иных трансфертов, или же посредством установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня. Основным недостатком такой системы является полное отсутствие связи между уровнем власти, на территории которого собираются те или иные налоги, и уровнем принятия расходных решений — основной предпосылки создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без существования подобной связи возникает риск фискальной иллюзии, т. е. риск избыточного финансирования местных расходных потребностей. С другой стороны, частое и необоснованное снижение объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы, может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

3) Третьим, промежуточным, вариантом распределения доходных полномочий является закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости, — компенсация недостающих доходов либо путем закрепления долей от регулирующих налогов, либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет. Ключевым вопросом при осуществлении подобной схемы распределения доходов является выбор налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), а также федеральных налогов, определенная доля поступлений которых зачисляется в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов). В случае закрепления за нижними уровнями власти налоговых полномочий, что позволяет связывать величину налогового бремени и принимаемые расходные решения, местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями вида «затраты-выгоды», что приводит к повышению экономической эффективности.

ТАБЛИЦА 1

**Виды фискальной автономии субнациональных
органов власти**

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
«Пересекающиеся» налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые) налоги	Ставки и база налога определяется федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численность населения, расходные потребности, доходный потенциал)
Нецелевые трансферты (гранты)	Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти – получатели трансферта вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя
Целевые трансферты (гранты)	Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти – получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы

Следует отметить, что решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или националь-

ным уровнем власти: скорее результатом ее решения является спектр различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий. В таблице 1 представлены различные виды доходов органов власти нижестоящего уровня.

Из таблицы видно, что налоговые доходы субнациональных бюджетов могут принимать различные формы: собственные доходы, которые полностью зачисляются в бюджет соответствующего органа власти, имеющего право определять ставку налога, а в определенных случаях – оказывать влияние на порядок расчета налоговой базы, и «пересекающиеся» налоги, база которых определена федеральным законодательством для всей территории страны, а субнациональные органы власти вправе самостоятельно устанавливать ставки налога.

Вопрос о фискальной автономии субнациональных органов власти может рассматриваться отдельно от вопросов администрирования и сбора налогов разными уровнями государственной власти. Важнейшим аспектом проблемы предоставления фискальной автономии субнациональным правительствам с точки зрения налоговой политики является вопрос о том, вправе ли органы власти того или иного уровня бюджетной системы определять налоговые ставки на своей территории. С одной стороны, необходимо ограничить автономию субнациональных органов власти в вопросах определения налоговой базы на уровне административно-территориального образования, т.к. установление дополнительных налоговых льгот и т.д. может привести к искажениям в размещении ресурсов между административно-территориальными образованиями. В случае, если местные органы власти не вправе оказывать влияние на ставки налогов, они не в состоянии изменить уровень оказываемых государственных услуг в соответствии с региональными предпочтениями. В некоторых странах доходы субнациональных бюджетов формируются в основном за счет налогов, взимаемых по ставкам, установленным центральным правительством (например, такие страны с развитой системой разделения налоговых до-

ходов между уровнями бюджетной системы, как Португалия и Германия), или налогов, для которых верхние пределы ставок ограничены общенациональным законодательством.

Важность вопроса о фискальной автономии субнациональных органов власти напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. В случае, если экономическая роль административно-территориальных образований сводится к практическому осуществлению политики, разработанной на высших уровнях власти, нет необходимости в предоставлении им широкой фискальной автономии. Если же, напротив, ожидается, что субнациональные органы власти будут осуществлять собственные расходные программы, а также независимо определять объем и качество оказываемых на соответствующем уровне государственных услуг, то их неспособность изменять налоговые ставки, а следовательно, – и объем бюджетных доходов, является серьезной проблемой, возникающей в результате несоответствия ожиданий, потребностей и пожеланий населения фактическим доходным возможностям властей.

Основные аргументы против предоставления широкой фискальной автономии субнациональным органам власти основываются на повышении риска возникновения межрегиональных или межмуниципальных диспропорций в экономическом развитии, а также в ослаблении контроля за макроэкономической ситуацией в стране со стороны центрального правительства. Простота администрирования, а также экономия на масштабах налогового администрирования также входят в число аргументов сторонников централизованных налоговых систем.

Тем не менее, в большинстве стран мира полномочия по администрированию и регулированию отдельных налогов передаются на нижние уровни государственной власти. Литература по фискальному федерализму и организации бюджетной системы на субнациональном уровне рассматривает следующие критерии, выполнение которых желательно при принятии ре-

шений о передачи налоговых полномочий на субнациональный уровень власти⁶.

- Полномочия по регулированию налога, направленного на цели экономической стабилизации или перераспределения доходов, должны принадлежать центральному (федеральному) правительству.
- База налогов, полномочия по регулированию которых передаются на нижние уровни бюджетной системы, должна быть максимально немобильной. В противном случае налогоплательщики будут иметь возможность перемещаться из территории с высокими налоговыми ставками в территории, где ставки установлены на более низком уровне. По этой причине, налоговые полномочия по налогам на потребление переданы на местный уровень только в странах с большой площадью субнациональных административно-территориальных образований (например, Канада и США). Таким образом, чем мобильнее база налога, тем больше причин для его регулирования на национальном уровне.
- Полномочия по регулированию налогов, база которых равномерно распределена по территории государства, должны принадлежать центральному (федеральному) правительству.
- База местных налогов должна быть видна налогоплательщикам. Другими словами, налогоплательщики должны быть осведомлены о своих налоговых обязательствах, что должно поощрять отчетность органов власти перед налогоплательщиками.
- Взимание местного налога не должно распространяться на «нерезидентов» данной территории, ослабляя таким обра-

⁶ См.: King, D.N. *"Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government"*, London: Allen&Unwin, 1984; Oates, W.E. *"Fiscal Federalism"*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972

зом связь между уплатой налога и получением государственных услуг.

- Доходы от местных и региональных налогов должны быть достаточно велики в целях избежания вертикальной фискальной несбалансированности бюджетной системы, а кроме того они должны быть устойчивы во времени и не подвержены значительным колебаниям.
- Издержки администрирования для региональных и местных налогов должны быть относительно низкими. Другими словами, чем больше экономия административным издержек на масштабах, тем больше оснований для придания налогу федерального (общенационального) характера. Экономия на масштабах может возникать вследствие информационных требований при уплате налога: национального идентификационного номера налогоплательщика и компьютеризированного учета налогоплательщиков.
- Налоги, носящие целевой характер (особенно в случае, если их поступления направляются на нужды местных бюджетов), должны взиматься и регулироваться на местном уровне.

Анализ международного опыта показывает⁷, что налоги и сборы, закрепленные за субнациональными органами власти значительно различаются в разных странах. В большинстве стран (как индустриально развитых, так и развивающихся, как в странах с федеративным, так и с унитарным государственным устройством) взимается несколько субнациональных налогов. В целом, можно утверждать, что в индустриально развитых странах поступления подоходного налога с физических лиц играют большую роль в доходах субнациональных бюджетов,

⁷ См.: Tanzi V. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Washington: World Bank, 1995.

чем в развивающихся странах, хотя в англосаксонских государствах также велико значение налогов на имущество.

В некоторых странах (особенно это характерно для федеративных государств) налоги на общее потребление, а в некоторых случаях – и акцизы, также составляют значительную долю доходов субнациональных бюджетов (как правило, на уровне субъектов Федерации). В качестве примера можно привести такие страны, как Австрия, Бразилия, Канада, ФРГ, Индия, ЮАР, Испания, США. Основной причиной для этого является, по-видимому, большая площадь территории как самих стран, так и субнациональных образований. Также в некоторых государствах действуют положения о разделении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, при которых исключается влияние субнациональных органов власти на порядок исчисления и взимания налога (Австрия и ФРГ).

Как правило, несмотря на применяемые схемы распределения налоговых доходов и расходных обязательств, которые были рассмотрены выше, в бюджетной системе возникает вертикальный и/или горизонтальный дисбаланс. Вертикальный дисбаланс возможен в случае несовпадения собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью разнообразных механизмов трансфертов или заимствований.

Существует два различных варианта передачи ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой: разделение доходов и система грантов. Разделение доходов может осуществляться в нескольких видах: разделение налоговой базы или централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям. Выделение грантов также может происходить по двум направлениям: в виде нецелевых и целевых трансфертов, каждый из которых может в свою оче-

редь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования. Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени.

Основной причиной для выделения трансфертов бюджетам нижестоящего уровня является, как правило, возникновение вертикального дисбаланса бюджетной системы, т. е. дефицитности отдельных субнациональных бюджетов. Однако простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов не должно быть целью политики выделения трансфертов, т.к. вертикальный дисбаланс может возникнуть как результат бюджетной политики на уровне субнационального органа власти: например, вследствие принятия решений об увеличении расходов либо об отказе от повышения налоговых ставок. Таким образом, централизованное финансирование разрыва между собственными доходами и расходами может привести к дестимулированию фискальных усилий субнациональных органов власти, а также их намерений осуществлять эффективную политику управления расходами на региональном уровне. В отсутствие системы объективных критериев распределения трансфертов из национального бюджета, выделение средств на покрытие вертикального дисбаланса, вероятнее всего, создаст проблемы для проведения единой макроэкономической политики, а также может привести к выделению грантов на основе неформализованного торга между центральными и региональными органами власти.

Выделение трансфертов из национального бюджета может производиться также в целях выравнивания межрегиональной дифференциации фискального потенциала территорий, т. е. горизонтального дисбаланса. На практике только некоторые страны применяют методику оценки фискального потенциала территорий на регулярной основе в целях расчета трансфертов (наиболее далеко в этом направлении продвинулись: среди

федеративных государств – Австралия, Канада и ФРГ, среди унитарных – Дания и Великобритания).

Таким образом, возможно три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов:

1) *Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов.* Выравнивание дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в низкообеспеченные регионы. Подобная система применяется в Федеративной Республике Германии.

2) *Комплексная система выравнивающих трансфертов.* Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов. Подобный подход используется в бюджетных системах Австралии и Канады.

3) *Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы.* Как и при использовании первого варианта бюджетной политики, субнациональные бюджетные дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по выравниванию горизонтального дисбаланса. В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в субнациональных образованиях, а также чистой фискальной выгоды (*net fiscal benefit*) в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте бюджетной политики возможно выделение специальных грантов, которые среди прочих целей, могут иметь горизонтальный выравнивающий эффект. Подобный подход широко распространен в США.

При разработке системы трансфертов важно определить соотношение не только между целями выравнивания, но также и между видами трансфертов. Как уже упоминалось выше, основные механизмы выделения трансфертов из национального бюджета можно разделить на две группы: условные трансферты (или целевые платежи) и безусловные (нецелевые) трансферты. В группу условных трансфертов входят гранты, предоставляемые на условиях совместного финансирования, простые целевые трансферты и блочные гранты, причем каждый из этих видов трансфертов, в свою очередь, может выделяться как в фиксированной сумме, так и с возможностью пролонгации. Безусловные трансферты выделяются в виде отчислений от налоговых доходов в субнациональные бюджеты либо в виде прямых трансфертов в фиксированном объеме или подлежащих пролонгации. В большинстве стран мира для решения различных макроэкономических и бюджетных задач используется комбинация всех форм межбюджетных трансфертов.

Опыт показывает, что при разработке и осуществлении на практике модели распределения межбюджетных трансфертов следует руководствоваться следующими основными принципами⁸:

1) Система межбюджетных трансфертов должна прежде всего преследовать цели макроэкономической стабилизации. Национальное правительство должно сохранять контроль за экономической ситуацией в регионах. Невыполнение этого требования может поставить под удар другие цели межбюджетного выравнивания.

2) Методика распределения выравнивающих трансфертов должна утверждаться в контексте фискальной политики государства. Межбюджетное выравнивание должно быть согласовано со среднесрочной фискальной программой правительства, включая прогноз доходов и расходов бюджетов различного уровня как минимум на три года вперед.

⁸ См.: Ahmad E., Craig J. "Intergovernmental Transfers" // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T.Ter-Minassian, IMF: Washington, 1997.

3) *Цели выделения выравнивающих трансфертов должны быть ясно сформулированы, а также должна существовать возможность для их регулярного мониторинга.* Необходимо избегать дублирования и пересечения финансирования государственных услуг на субнациональном уровне. При установлении национальным правительством условий при выделении гранта необходимо разработать систему мониторинга и проверки выполнения этих условий, а также порядок применения санкций при их невыполнении.

4) *При планировании трансфертов необходимо учитывать средства, выделяемые по другим каналам.* Вследствие того, что кроме выравнивающих трансфертов, в регионы направляются средства в рамках программ различных министерств и ведомств, Министерству финансов необходимо учитывать их при выделении трансфертов. Также необходимо координирование условных и безусловных трансфертов.

5) *При выделении трансфертов необходимо рассмотреть возможные альтернативы.* В некоторых случаях более эффективным является финансирование оказания государственных услуг не через бюджеты нижестоящего уровня, а с помощью прямого платежа поставщику услуг (особенно при необходимости повысить диверсификацию и эффективность оказания услуг).

При разработке методики распределения выравнивающих трансфертов неизбежно возникает вопрос об принципе выравнивания, оценке расходных потребностей и доходных возможностей субнациональных бюджетов. Международный валютный фонд дает следующие рекомендации по решению указанных проблем⁹. Теоретически, целью выравнивания является обеспечение способности субнациональных органов власти оказывать такой же уровень государственных услуг,

⁹ См.: Ahmad E., Craig J. "Intergovernmental Transfers" // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T. Ter-Minassian, Washington: IMF, 1997, pp.95-104.

как и в любом другом регионе, при условии, что органы власти региона предпринимают такие же фискальные усилия, как и власти других регионов, а также управляют расходами со средним уровнем эффективности.

В случае если выделение трансфертов направлено на решение задач горизонтального выравнивания, то в качестве базы для выравнивания могут быть использованы как только доходные (доходное выравнивание), так и совокупность доходных и расходных показателей субнациональных бюджетов (расходно-доходное выравнивание). При этом необходимо иметь в виду, что использование доходного выравнивания не подразумевает контроль национального правительства за расходами субнациональных органов власти: при таком подходе к выделению трансфертов задача выравнивания сводится к обеспечению региональных властей некоторым объемом финансовых ресурсов, необходимым для оказания стандартного набора услуг на стандартном для государства уровне. В то же время, субнациональные органы власти имеют право направить эти ресурсы на иные, не противоречащие бюджетному законодательству цели.

В целом, система распределения трансфертов должна удовлетворять следующим основным критериям:

Во-первых, необходимо избежать ситуации, когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной политики, налоговой политики и налогового администрирования.

Во-вторых, применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, к разработке методики распределения трансфертов необходимо привлечь представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса в этой области, в отсутствие которого система будет неэффективной. Вследствие этого возможно поэтапное изменение принципов вертикального и горизонтального выравнивания с целью избежания резких колебаний бюджетной ситуации в регионах.

Разработку методики распределения выравнивающих трансфертов необходимо осуществлять в несколько этапов¹⁰. На первом этапе необходимо определить общий объем государственных услуг, способность финансирования которых подлежит выравниванию на субнациональном уровне. Эта операция может быть осуществлена в двух вариантах: во-первых, с помощью корректировки стандартного субнационального бюджета и, во-вторых, с помощью корректировки оценки расходных потребностей на субнациональном уровне. Второй этап состоит в определении структуры стандартного субнационального бюджета с точки зрения включения в него расходных и доходных показателей, на основе которых будет производиться распределение выравнивающих трансфертов.

Самыми важными этапами подготовки методики распределения выравнивающих трансфертов из национального бюджета являются оценка доходных возможностей и расходных потребностей субнациональных бюджетов. Оценка фискального потенциала может производиться с использованием следующих основных методов:

1) «Активная» оценка совокупной налоговой базы с использованием объективных показателей – фактической налоговой базы (фонд оплаты труда), а также индикаторов экономической ак-

¹⁰ См.: Ahmad E., Craig J., Mihajek D. *"Implementing and Managing Grants – Institutional and Informational Requirements"* // *Reforming China's Public Finances*, ed. by E. Ahmad, Gao Qiang and Vito Tanzi, Washington: IMF, 1995, pp.55-80.

тивности (валовой региональный продукт или совокупные расходы на потребление). При таком методе оценки важно принимать во внимание, что показатели доходов, используемые при расчете трансфертов, не должны основываться на фактических бюджетных доходах региона (т. е. при существовании региональных льгот по отдельным налогам необходимо произвести оценку налоговых доходов без учета указанных льгот).

2) Оценка среднего налогового потенциала на душу населения по всей стране. Предпосылкой для использования такого подхода является отсутствие значительной межрегиональной дифференциации налогового потенциала в расчете на душу населения. В этом случае положительные или отрицательные отклонения от средней величины могут быть интерпретированы как результат проводимой субнациональными властями налоговой политики или их фискальных усилий.

3) Оценка фискального потенциала на душу населения, основанная на фактических данных о налоговых доходах. Такой метод может применяться в случае существования незначительных различий налоговой базы, ставок, а также эффективности сбора налогов между регионами. В этом случае данные о фактических поступлениях налога с территории региона могут быть использованы в качестве оценки степени дифференциации налогового потенциала. Наилучшим вариантом для этих целей может служить какой-либо налог, целиком поступающий в национальный бюджет, – например, НДС. При этом должно выполняться условие о единых фискальных усилиях национальных властей по всей территории страны.

Не менее сложной задачей является объективная оценка расходных потребностей региональных бюджетов. Для ее решения могут быть предложены следующие подходы¹¹:

¹¹ См.: Ahmad E., ed "Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants", Cheltenham, England; Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1997, p.53.

1) *Косвенная оценка расходных потребностей регионов на основе факторного анализа.* Такой метод может быть использован при наличии факторов, определяющих спрос и/или стоимость оказания государственных услуг в субнациональных образованиях (количество потребителей тех или иных видов государственных услуг, затраты на отопление и освещение, транспорт и заработную плату и т.д.). Опыт применения подобного метода в Австралии показывает¹², что гораздо легче выделить количественное влияние факторов спроса на государственные услуги, чем факторы удорожания их стоимости, вследствие большего объема информации и лучших возможностей достижения консенсуса с субнациональными властями по этому вопросу.

С другой стороны, исследования показывают, что отдельные факторы спроса на государственные услуги оказывают влияние на отдельные расходные статьи, в то же время, путем включения факторов удорожания стоимости оказания государственных услуг можно описать межрегиональную дифференциацию совокупной величины государственных расходов¹³.

2) *Оценка расходных потребностей регионов на основе существующих целевых трансфертов.* Подобный подход применяется в случае недостаточности статистической информации для анализа влияния различных факторов на величину расходов, но в то же время из национального бюджета осуществляется выделение некоторого количества целевых грантов, распределение которых можно считать справедливым с точки зрения их соответствия расходным потребностям на субнаци-

¹² См.: Petchey J.D. "The Welfare Effects of Fiscal Equalization in a Federal State with Different Factor Endowments", Working Paper, Canberra: Federalism Research Centre, Australian National University, 1992, 1997.

¹³ См.: Rye C.R., Searle B. "Expenditure Needs: Institutions and Data" // Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, ed. by E.Ahmad, Cheltenham, England; Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1997.

ональном уровне. В этом случае для расчета трансферта определяется соотношение федеральных средств, полученных в регионе на душу населения, и среднего по стране размера гранта, которое (соотношение) используется затем как один из коэффициентов в формуле распределения трансфертов.

Указанный подход имеет несколько преимуществ, важнейшим из которых является то, что при его применении выравнивающие трансферты могут дополнять трансферты целевого характера, а, следовательно, не возникает конфликтов между министерствами и ведомствами, ответственными за распределение целевых и выравнивающих трансфертов, а также бюджеты субнационального уровня не лишаются целевых источников финансирования.

3) *Применение единого норматива бюджетных расходов для всех субнациональных образований государства.* Для осуществления такого подхода на практике необходимо, чтобы между провинциями не существовало значительной дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг.

4) *Оценка расходных потребностей регионов на основе фактических расходов региональных бюджетов.* Этот метод оценки основывается на предположении, что фактические расходы региональных бюджетов являются отражением их расходных потребностей. Очевидно, что такой подход не представляется возможным использовать для целей долгосрочной оценки расходных потребностей, т. е. в случае возможности у субнациональных властей влиять на величину расходов с целью получения в будущем большего объема трансферта.

Также необходимо учесть, что низкая стоимость государственных услуг в слаборазвитых регионах (если такие существуют) может объясняться не межрегиональной дифференциацией цен, а отсутствием возможности оказывать те или иные виды услуг из-за отсутствия необходимой инфраструктуры или каких-либо иных причин, связанных с уровнем экономического развития. Также может возникнуть обратная пробле-

ма, когда слаборазвитые территории, получая средства на финансирование определенных стандартов государственных услуг, не в состоянии оказать их вследствие отсутствия возможностей. В каждом случае необходим отдельный подход и принятие мер по решению этой проблемы.

Таким образом, можно сделать следующие выводы относительно экономических основ распределения межбюджетных трансфертов. Практически в любом децентрализованном государстве необходим комплекс выравнивающих трансфертов: от целевых и условных трансфертов для решения конкретных задач экономической политики национального правительства, до иных условных или безусловных трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы. При этом необходимо, по мере возможности, избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, для избежания дестимулирования фискальных усилий и снижения ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

Также не следует вводить систему целевых трансфертов при отсутствии мониторинга за их использованием, что может способствовать неэффективному использованию ресурсов и росту коррумпированности субнациональных фискальных властей. Более того, большое количество целевых трансфертов, выделяемых различными министерствами и ведомствами, может привести к нежелательным результатам, например, к увеличению совокупного горизонтального дисбаланса бюджетной системы.

Безусловные нецелевые трансферты, в свою очередь, могут служить эффективным средством финансирования субнациональных расходных потребностей при условии их паушального характера и независимости суммы трансферта от действий субнациональных властей.

Обзор международного опыта межбюджетного выравнивания

Ниже приводится обзор бюджетных систем и принципов межбюджетного выравнивания в странах с федеративным и унитарным государственным устройством. Из федеративных государств в настоящем разделе рассмотрены Канада, ФРГ и США, а государства с унитарным устройством представлены Великобританией и Италией. Применительно к каждому государству рассматриваются следующие аспекты построения бюджетной системы и межбюджетных отношений: административное устройство и уровни бюджетной системы, распределение доходной базы и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, механизмы межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов и вопросы привлечения заемных средств различными уровнями бюджетной системы.

КАНАДА

Канада является государством с федеративным устройством. В настоящее время Канада состоит из 12 субъектов федерации: десяти провинций и двух территорий. Также в Канаде насчитывается около 5000 муниципальных образований, включая города, села, тауншипы, графства и районы специального обслуживания (*special service districts*). Федеральному правительству принадлежат полномочия по регулированию вопросов войны и мира, обороны, правопорядка, национального государственного долга и государственной собственности, денежно-кредитной и банковской системы, торговых и коммерческих отношений. Также в компетенцию федеральных органов власти входят вопросы налогообложения на любом уровне государственной власти.

Конституция Канады относит к компетенции органов власти субъектов федерации решение вопросов местного характера (государственные учреждения, образование, юстиция), а также регулирование всех вопросов, связанных с частной собствен-

ностью (право собственности и гражданское право). Законодательство не регламентирует полномочия муниципалитетов, предполагая, что органы власти провинций по своему усмотрению делегируют некоторый объем полномочий муниципальным органам власти.

Бюджетная система Канады соответствует федеративной системе органов государственной власти — правительство каждого уровня имеет свой собственный бюджет. Доходная база федерального бюджета состоит из поступлений федеральных налогов, сборов и прочих платежей, а в доходы бюджетов провинций зачисляются налоговые платежи и межбюджетные трансферты, полученные из федерального бюджета¹⁴.

Начиная с 1962 года, в Канаде действуют соглашения о сборе налогов, которые были заключены со всеми субъектами федерации за исключением Квебека. Согласно этим соглашениям, каждая провинция получила право на долю от поступлений федерального налога на ее территории, единую для всех провинций. Также провинции имеют право повысить ставку федерального налога на своей территории с тем, чтобы перечислить дополнительные налоговые поступления в доходы своих бюджетов. Указанный порядок относится к подоходному налогу с физических лиц и корпораций, налогу на товары и услуги (аналогу налога на добавленную стоимость). В доходы бюджетов провинций зачисляются налоги на природные ресурсы и налог на имущество.

Расходные полномочия органов власти различного уровня также закреплены в конституции. Так, федеральное правительство обязано финансировать: оборону, международные отношения, промышленную политику и научные исследования. Бюджеты провинций обязаны финансировать государственное

¹⁴ См.: R.Krelove, J.G.Stotsky, C.L.Vehorn "Canada"// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.

образование, здравоохранение и муниципальные службы. Оба уровня бюджетной системы несут расходные обязательства в областях совместных интересов: таких как, например, сельское и лесное хозяйство. Также федеральное правительство несет расходы в области социального обеспечения.

Финансовая помощь бюджетам провинций из федерального бюджета выделяется в виде целевых и нецелевых трансфертов. При этом до 1997 года существовало три программы, в рамках которых осуществлялась федеральная финансовая помощь бюджетам нижестоящего уровня: нецелевые трансферты для выравнивания бюджетных доходов, трансферты в рамках финансирования утвержденных программ (*Established Programs Financing — EPF*) и финансовая помощь в рамках плана финансовой поддержки (*Canada Assistance Plan — CAP*).

Нецелевые трансферты выделяются бюджетам провинций для выравнивания их доходов. Принцип бюджетного выравнивания закреплен в Конституции. Формула расчета выравнивающих трансфертов построена таким образом, что федеральные средства распределяются между семью провинциями — Ньюфаундленд, Принс Эдвард Айленд, Нова Скотия, Нью Брансвик, Квебек, Манитоба и Саскатчеван. Эти субъекты федерации располагают доходным потенциалом ниже среднего уровня. Доходный потенциал рассчитывается как разность между среднедушевыми поступлениями каждого налога в целом по пяти провинциям, утвержденным в качестве федерального стандарта, и среднедушевыми налоговыми поступлениями на территории провинции. Налоговые поступления при этом рассчитываются по средним ставкам, действовавшим на территории всех провинций. Налоговый потенциал рассчитывается по 33 позициям, включающим прямые и косвенные налоги.

Целевой трансферт для финансирования утвержденных программ выделялся бюджетам провинций с целью расходования полученных средств на здравоохранение и среднее образование. Финансовые ресурсы передавались бюджетам провинций

в виде прямых перечислений из федерального бюджета, а также путем передачи в доходы региональных бюджетов части налоговых поступлений федерального бюджета.

Средства в рамках финансирования национальной программы финансовой поддержки выделяются в соответствии с принципом долевого финансирования, а их сумма заранее не определяется. Финансовая помощь выделяется на содержание детских домов, домов инвалидов, прочих учреждений социальной и медицинской помощи, а также напрямую инвалидам, престарелым и безработным. При этом средства целевого трансферта не перечисляются на покрытие капитальных затрат, бремя финансирования которых полностью лежит на бюджетах провинций.

Бюджеты различных уровней в Канаде имеют право привлекать заемные средства в целях финансирования дефицита. При этом для федерального правительства не существует конституционных ограничений на объем привлеченных средств на финансирование как текущих, так и капитальных расходов. Федеральное законодательство не предусматривает ограничений предельного объема заимствований и для органов власти провинций, тем не менее законодательством многих субъектов федерации такие ограничения установлены. Например, нормативные акты провинции Альберта позволяют региональным органам власти привлекать заемные ресурсы на текущие цели в размере, не превышающем прогнозный годовой объем налоговых доходов бюджета провинции.

В Канаде существует несколько источников заемных средств для финансирования дефицита бюджета. Для федеральных органов власти — это внутренний и внешний рынки долговых бумаг, а также кредиты, полученные от Канадской пенсионной программы. Органы власти провинций привлекают средства на внутреннем рынке долговых бумаг и в виде кредитов от Канадской пенсионной программы. При этом последняя имеет право покупать федеральные государственные облигации и

облигации органов власти провинций только в случае превышения доходов над расходами на выплату пенсий.

Региональные нормативные акты требуют от муниципальных органов власти, чтобы их бюджеты, в отличие от бюджетов вышестоящих уровней, были сбалансированы по текущим расходам. Таким образом, местные органы власти имеют право привлекать заемные средства только для финансирования дефицита по капитальным расходам. В случае необходимости привлечь дополнительные финансовые ресурсы, органы власти муниципальных образований обязаны, в зависимости от субъекта федерации, либо согласовывать с вышестоящими властями объемы заимствований, либо предоставлять для утверждения в правительство провинций программу заимствований на срок, превышающий цикл бюджетного планирования, либо привлекать ресурсы в пределах лимитов на объем кратко-, средне- и долгосрочных займов, установленных законодательством провинции. Органы власти многих провинций оказывают содействие местным бюджетам в получении займов путем организации государственных посреднических институтов или предоставления ссудных средств на условиях долевого финансирования.

ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕСПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ

Федеративное устройство Германии очень своеобразно — отношения между различными уровнями государственной власти ФРГ обладают многими признаками, характерными в основном для унитарных государств: широкие полномочия федерального правительства, единообразие законодательства по всем важнейшим вопросам, а также единство налоговой системы для всей федерации. При оказании социальных услуг, государственные органы исходят не из минимальных социальных стандартов, а из принципа обеспечения равного уровня жизни для всех жителей страны. Тем не менее, ФРГ остается федерацией, состоящей из 16 субъектов — земель, а также муниципальных образований.

В сфере компетенции федеральных органов власти ФРГ находятся оборона, международные отношения, вопросы гражданства, эмиграции и иммиграции, валютная политика, финансирование и регулирование федерального транспорта, почтовых и телекоммуникационных услуг. Полномочия органов власти земель распространяются на регулирование вопросов культуры, образования, юстиции и правопорядка, здравоохранения, а также региональной экономической политики. В ведении муниципальных органов власти находятся коммунальные услуги, местные учреждения здравоохранения, спорт, строительство жилья, дорог, школ. Вместе с тем, объем компетенции органов власти различных уровней не всегда совпадает с их расходными полномочиями. Расходы в области социальной политики и строительства объектов инфраструктуры, например, осуществляются бюджетами всех уровней. Также существует тенденция передачи расходных полномочий на нижний уровень бюджетной системы: в настоящее время из муниципальных бюджетов финансируется около двух третей всех государственных капитальных затрат, причем большая часть полномочий по их финансированию передана бюджетами вышестоящего уровня.

Право органов власти различного уровня устанавливать те или иные налоги, а также распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы закреплено в конституции и не может быть изменено иначе как через поправки к ней. Поступления от всех основных налогов ФРГ подлежат распределению между бюджетами различного уровня. Так, поступления подоходного налога с физических лиц распределяются равными долями между федеральным и региональными бюджетами (по 42.5%), а остаток (15%) зачисляется в доходы местных бюджетов. Поступления налога на прибыль корпораций делятся поровну между федеральным бюджетом и бюджетами земель, 80% поступлений налога с малого бизнеса зачисляются в доходы муниципальных бюджетов, 15% — в бюджеты земель и 5% — в федеральный бюджет. Поступления

налога на добавленную стоимость распределяются практически поровну между федеральным бюджетом и бюджетами земель (50.5% — в федеральный бюджет, 49.5% — в бюджеты земель). Следует отметить, что в совокупности указанные налоги составляют около 70% налоговых поступлений консолидированного бюджета ФРГ¹⁵.

В ФРГ налог на добавленную стоимость играет роль регулирующего налога, так как в случае перераспределения расходных полномочий подлежат изменению, прежде всего, доли федерального и региональных бюджетов в общих поступлениях НДС.

Вместе с тем, распределение налоговых поступлений между бюджетами различных уровней не совпадает с распределением ответственности в области сбора налогов и платежей. Так, конституция ФРГ определяет, что в ведении федерального правительства находятся вопросы администрирования таможенных пошлин, фискальных монополий, акцизных платежей, регламентируемых федеральным законодательством (включая НДС на импорт), а также налогов, введенных директивами ЕС. Полномочия по администрированию всех остальных налогов закреплены за органами власти земель, причем в случае зачисления поступлений этих налогов в федеральный бюджет власти субъектов федерации являются агентами федерального правительства. В случае же зачисления налоговых поступлений в муниципальные бюджеты, обычной практикой является полная или частичная передача полномочий по их администрированию органам власти муниципалитетов.

Для германской бюджетной системы характерна трехступенчатая система межбюджетного выравнивания. Во-первых, осуществляется доходное выравнивание через поступления НДС в бюджеты субъектов федерации: 25% от доли бюджетов земель в общих поступлениях НДС распределяется между

¹⁵ См.: P.B.Spahn, W.Foettinger "Germany"// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.

всеми землями, при этом 25% указанной суммы направляется на поддержку земель с низким налоговым потенциалом (суммы трансфертов рассчитываются в соответствии со специальной формулой), а оставшиеся 75% распределяются пропорционально численности населения.

Второй вид межбюджетного выравнивания заключается в перераспределении бюджетных ресурсов между бюджетами земель без вмешательства со стороны федерального правительства. В качестве критерия для определения получателей трансферта рассчитывается региональный фискальный потенциал, который является суммой налоговых доходов регионального бюджета с корректировками на предоставляемые налоговые льготы и объем налоговых доходов местных бюджетов, скорректированных, в свою очередь, на плотность населения, степень урбанизации и т.д. Также определяется норматив выравнивания для данного субъекта федерации, который рассчитывается как произведение среднего фискального потенциала для всех земель и численности населения данной земли. Затем каждому реципиенту финансовой помощи выделяется трансферт с таким расчетом, чтобы его фискальный потенциал с учетом выравнивания составлял не менее 95% от среднего фискального потенциала. При этом финансовая поддержка осуществляется за счет региональных бюджетов земель-доноров. Обычно сумма трансферта составляет 66.6% от суммы превышения среднего фискального потенциала в регионе-доноре.

Третьим видом финансовой поддержки регионов в ФРГ являются прямые федеральные гранты некоторым территориям. При этом различаются трансферты территориям с низким уровнем бюджетных доходов, а также территориям с высоким уровнем бюджетных доходов в качестве компенсации за высокий объем выравнивающих платежей в пользу восточных земель, трансферты на особые нужды некоторым землям, трансферты на погашение задолженности региональными

бюджетами, трансферты бюджетам восточных земель для стимулирования инвестиций и экономического роста.

Первоначально, сразу после объединения, новые восточные земли не принимали участия в процессе горизонтального межбюджетного выравнивания, поскольку их включение в эту систему привело бы к постоянному перераспределению финансовых ресурсов западных земель в пользу восточных. Вместо этого выравнивание производилось внутри каждой из указанных групп. Также для уменьшения объема средств, направляемых в бюджеты восточных земель, для них была повышена доля поступлений НДС, остающаяся в распоряжении органа власти субъекта федерации (до 44%). Начиная с 1995 года, восточные земли были полностью интегрированы в федеральную систему горизонтального межбюджетного выравнивания.

Сложившаяся в ФРГ бюджетная система предполагает, что внутри каждого субъекта федерации существует собственная методика перераспределения ресурсов между бюджетами муниципальных образований. Обычно при составлении таких методик органы власти земель исходят в первую очередь из расходных потребностей муниципалитетов, принимая во внимание структуру региональной экономики.

Бюджеты различных уровней Федеративной Республики Германия вправе привлекать заемные средства для финансирования дефицита, но при этом существуют достаточно жесткие ограничения на объем привлекаемых ресурсов, установленные Маастрихтским договором. Положение этого договора, устанавливающее лимит на объем государственных заимствований, было взято из Конституции ФРГ, которая ограничивает объем заемных средств федерального бюджета уровнем плановых расходов бюджета на инвестиционные цели. Подобные ограничения содержатся и в нормативных актах земель по вопросам привлечения их органами власти заемных средств.

Для государственных и муниципальных заимствований в ФРГ характерны следующие формы привлечения заемных средств:

задолженность федерального бюджета оформлена практически полностью в облигации, а большая часть бюджетов земель и почти все бюджеты муниципальных образований привлекают финансовые ресурсы в форме банковских кредитов, вследствие чего в ФРГ отсутствует рынок муниципальных облигаций. Таким образом, регулирование привлечения кредитов правительствами местного уровня сталкивается с определенными трудностями: во-первых, в связи с отсутствием рынка ссудных капиталов для муниципальных бюджетов, сложно контролировать соответствие цены заимствований рыночным ставкам, а, во-вторых, нельзя предотвратить получение кредитов от местных сберегательных банков, учрежденных муниципальными органами власти.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Бюджетная система США состоит из федерального бюджета, бюджетов штатов и бюджетов муниципалитетов. В настоящее время насчитывается 50 штатов и около 83000 муниципальных образований, причем для США характерно наличие муниципальных органов власти с ограниченной (по сравнению с остальными муниципалитетами) сферой ответственности — т. н. школьных округов (*school districts*) и районов специального обслуживания (*special service districts*).

В США органы власти на уровне штатов и муниципалитетов традиционно несут ответственность за обеспечение населения основными государственными услугами: начальное и среднее образование, местная полиция и пожарная охрана, муниципальный транспорт, общественные работы и социальное обеспечение, а также высшее образование на уровне штата. На федеральном правительстве лежит обязанность финансирования национальной обороны и систем государственного социального обеспечения.

Конституция США наделяет собственными налоговыми полномочиями только федеральное и региональные правительства, в то время как органы власти муниципалитетов получают

права по установлению и сбору налогов в результате их делегирования органами власти штатов. Отличительной чертой налоговой системы США является то, что в бюджет каждого уровня зачисляются поступления только тех налогов, права по установлению и администрированию которых принадлежат правительству этого уровня. Таким образом, в Соединенных Штатах отсутствует практика, когда поступления от налогов, которые регулируются одним правительством, распределяются между различными бюджетами¹⁶.

В федеральный бюджет США зачисляются поступления федерального подоходного налога с физических лиц и корпораций, а также налога с фонда оплаты труда и некоторых налогов на продажи. В бюджеты штатов направляются поступления регионального подоходного налога с физических лиц и корпораций, а также общий налог с продаж, который является основным источником их доходов. В муниципальные бюджеты поступают прежде всего поступления налогов на имущество, хотя в некоторых штатах муниципальные органы власти вводят свою ставку налога с продаж и подоходного налога.

Также необходимо отметить, что для бюджетной системы Соединенных Штатов характерно право органов власти на каждом ее уровне по администрированию только тех налогов и платежей, которые они вправе вводить и регулировать. Такой порядок предоставляет органам власти на различных уровнях большую фискальную независимость и контроль за базой и ставкой закрепленных за ними налогов.

Межбюджетное выравнивание в США представлено сложной системой бюджетных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней. При этом зависимость бюджетов субнационального уровня от федеральных трансфертов достаточно сильна: так, в 1991 году средства федерального трансферта составляли

¹⁶ См.: J.Stotsky, E.M.Sunley *"United States"// "Fiscal Federalism in Theory and Practice"* — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.

в среднем 17,6% к расходам консолидированных бюджетов штатов. В то же время, доля финансовой помощи со стороны региональных бюджетов в расходах местных бюджетов составляла за тот же период 34.4%.

В Соединенных Штатах бюджетам нижестоящего уровня предоставляется как целевая условная, так и безусловная финансовая помощь. Основным видом безусловной финансовой поддержки является программа межбюджетного доходного выравнивания, основанная на выделении трансфертов, рассчитанных по законодательно утвержденной формуле, учитывающей расходные потребности и фискальный потенциал. В настоящее время федеральный бюджет не оказывает нецелевой финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня, хотя безусловная финансовая поддержка местным бюджетам со стороны бюджетов штатов широко используется.

Целевая финансовая помощь предоставляется в виде грантов двух типов. Первый тип — блок-гранты — выделяется на финансирование достаточно широкого спектра расходных статей при установлении ограничений на перераспределение средств между этими статьями. Существуют блок-гранты на здравоохранение, социальное обеспечение, а также на финансирование других расходных групп.

Вторым видом целевой финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня являются так называемые категориальные гранты (*categorical grants*), в рамках которых выделяются средства на финансирование отдельной расходной программы. На федеральном уровне используется несколько видов таких грантов. Например, трансферты, рассчитываемые на основе формулы, распределяются между бюджетами штатов и муниципальных образований согласно законодательно или административно установленному критерию. Такой критерий предоставления финансовой помощи составляется с учетом расходных потребностей получателя средств, его возможности оказывать государственные услуги, стоимость оказания таких

услуг, а также прилагаемые усилия по сбору налогов. Формулы расчета могут варьироваться, но как правило, они основываются на таких показателях, как численность населения и душевой доход. Некоторые виды целевых грантов (такие как, например, гранты на осуществление определенного проекта) выделяются на основе решения правительства бюджетам отдельных территорий в течение определенного срока.

Около половины всего объема целевой финансовой помощи предоставляется на долевого основе, то есть выделение средств бюджетами вышестоящего уровня происходит только при условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта.

В США не существует законодательной нормы, определяющей, что федеральный бюджет должен быть сведен без дефицита, и федеральное правительство вправе привлекать заемные финансовые ресурсы для финансирования дефицита федерального бюджета. В противоположность федеральному бюджету, законодательство штатов в большинстве случаев требует бездефицитности региональных и местных бюджетов по текущим расходам, вследствие чего администрация штатов и муниципалитетов имеют право привлекать средства на долгосрочной основе с целью финансирования только капитальных расходов, таких как, например, строительство образовательных учреждений и финансирование общественных работ, а также на краткосрочной основе для покрытия кассового разрыва в исполнении бюджета. Положения, регулирующие порядок заимствований, содержатся в конституциях и законах штатов и, как правило, сильно варьируют в зависимости от конкретного штата.

Основным способом государственных и муниципальных заимствований в США является эмиссия облигаций штатов и муниципальных облигаций, обращающихся без ограничений. При этом, процентный доход, полученный по этим ценным бумагам, не облагается федеральным подоходным налогом.

Важным признаком бюджетной системы США является то, что федеральное правительство не несет ответственности по ценным бумагам, выпущенным органами власти нижестоящего уровня. В такой ситуации инвесторы опираются на рейтинги частных агентств, которые в конечном счете и определяют цену заимствований бюджетов штатов и муниципалитетов на открытом рынке.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Великобритания является унитарным государством с двухуровневой бюджетной системой. Система финансовых взаимоотношений между центральными и местными органами власти оставалась в этой стране неизменной с викторианских времен до конца 1980-х годов, хотя реформы, проведенные в течение последних 15 лет, значительно снизили роль местных бюджетов в экономике Великобритании.

Структура местных органов власти различна во всех трех частях Великобритании: Англии, Уэльсе и Шотландии. В Англии существует двухступенчатая система местных органов власти, состоящая из графств и округов в сельской местности и городов и округов в урбанизированных районах. В 1992 году в Уэльсе и Шотландии была введена одноступенчатая система местных органов управления.

Расходные полномочия муниципальных органов власти были значительно сужены в процессе проведенной реформы. Так, после Второй Мировой войны за органами местного самоуправления были закреплены полномочия по финансированию социальных услуг, транспорта, образования, жилищно-коммунального хозяйства. Затем, после лишения местных органов власти права на строительство и приобретение жилья, выведение из-под их контроля некоторых типов образовательных учреждений, приватизации местного транспорта и коммунальных сетей, расходные обязательства местных властей существенно сократились. В настоящее время из местных

бюджетов финансируется всего 36% всех государственных расходов Великобритании¹⁷.

Доходная база местных бюджетов состоит из двух налогов: национального налога на имущество, используемое в коммерческих целях, и местного налога на имущество, используемое физическими лицами для проживания. При этом первый налог не является местным налогом, а его ставка, база и порядок уплаты установлены центральным правительством.

Система межбюджетного выравнивания Великобритании достаточно сложна и различна в разных составных частях страны. В то же время, выделение финансовой помощи базируется на принципах, единых для всего государства. Существует два основных вида финансовой поддержки — блок-гранты (которые в Англии и Уэльсе называются грантами для увеличения доходов) и гранты на специальные цели. Гранты для увеличения бюджетных доходов выделяются ежегодно, причем в период, предшествующий определению суммы финансовой помощи, центральное правительство с учетом проекта центрального бюджета и прогноза макроэкономической ситуации устанавливает расходные нормативы для местных органов власти на планируемый год. Затем объем финансовой поддержки определяется прямым счетом как разница между суммой расходов бюджета муниципального образования, рассчитанной на основе расходных нормативов, и суммой доходов местного бюджета от закрепленных за ним доходных источников. Если центральное правительство видит приоритетным финансирование какой-либо конкретной статьи местного бюджета, то выделяются средства в рамках целевого

¹⁷ См.: В.Potter "*United Kingdom*"// "*Fiscal Federalism in Theory and Practice*" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.

гранта, которые не могут быть потрачены на цели, отличающиеся от оговоренных в условиях гранта¹⁸.

Говоря о бюджетной системе Великобритании, нельзя не упомянуть механизм контроля со стороны центрального правительства за расходами местных бюджетов (*capping*). Первоначально для этих целей использовались различные механизмы, начиная от сокращения размеров финансовой помощи из центрального бюджета на финансирование расходов, превышающих определенный уровень, до отказа от предоставления той суммы центрального гранта, которая предназначалась для финансирования дополнительных расходов. Все эти механизмы в итоге оказались неэффективными, и в 1986 году как экстренная мера, был введен новый механизм контроля за расходами местных бюджетов, который позволял правительству уменьшать налоговую базу того местного бюджета, расходы которого превышали уровень, зафиксированный в документах центрального правительства. Этот порядок применялся в течение четырех лет, и в течение этого времени процедура уменьшения налоговой базы применялась только к 10-12 местным бюджетам из 200 существующих.

С введением подушного налога центральное правительство пересмотрело порядок ограничения расходов местных бюджетов. Правительственными нормативными актами было установлено соотношение 1:4 между дополнительными расходами и поступлениями подушного налога, т. е. увеличение расходов сверх установленного уровня на 1% должно сопровождаться четырехпроцентным увеличением поступлений подушного налога. Вследствие того, что плательщиками указанного налога являются все взрослые граждане Великобритании (включая малообеспеченные слои населения), увеличение налоговой ставки, сопровождающее сверхнормативный рост расходов,

¹⁸ См.: "Councillors Guide to Local Government Finance: 1996 Revised Edition". — London: The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 1996.

вызывает недовольство избирателей, что удерживает местные органы власти от чрезмерного увеличения расходной части бюджета. Таким образом, существовавшая ранее практика уменьшения доходной базы местного бюджета в качестве наказания за расходы сверх установленного уровня в настоящее время практически не применяется, хотя иногда центральное правительство заявляет о намерении применить её к тому или иному местному бюджету.

Касаясь порядка заимствований для местных бюджетов, следует отметить, что по закону местные органы власти не имеют права привлекать заемные средства для финансирования расходов текущего характера. При этом на капитальные нужды местные бюджеты вправе осуществлять заимствования только напрямую у коммерческих банков или через специальный орган — Государственный комитет по заимствованиям (Public Work Loans Board), который имеет доступ к средствам Национального государственного фонда заимствований (U. K. National Loans Fund), и, следовательно, способен предоставлять займы на более выгодных, чем коммерческие банки, условиях. Также важно, что одновременно с ограничением на объем заимствований существует ограничение на объем расходов капитального характера.

Таким образом, роль местных органов власти и местных бюджетов в Великобритании в большой степени сведена к обеспечению эффективного распределения заранее установленного центрального правительством объема финансовых ресурсов. Кроме этого, расходование средств на местном уровне по некоторым статьям (включая часть расходов на образование и жилищно-коммунальное хозяйство) контролируется ассоциациями частного характера — как правило агентствами по расходованию средств, которые финансируются центральным правительством и находятся под контролем его представителей. Зачастую наблюдается даже отсутствие координации действий этих агентств и местных органов власти, что значительно снижает эффективность распределения финансовых ресурсов.

Италия

Италия является унитарным государством с четырьмя уровнями системы государственной власти: центральные, региональные, органы власти провинций и муниципалитетов. Административно Италия делится на 20 регионов, 99 провинций, 8100 муниципальных образований и 212 местных единиц здравоохранения (*Local Health Units*). При этом пять регионов из двадцати имеют особый статус, который выражается в существовании конституционных законов, наделяющих эти регионы большой самостоятельностью в определении расходной базы своих бюджетов.

Расходные обязательства уровней бюджетной системы Италии распределяются следующим образом. На бюджетах регионов лежит обязанность по финансированию услуг медицинских учреждений, планирования градостроительства, водоснабжения, а также дорожного строительства и внутрирегионального пассажирского транспорта. При этом в законодательстве особо оговорена возможность передачи части расходных полномочий органами власти регионов на нижестоящие уровни бюджетной системы, что обычно и происходит, особенно в случаях расходов, связанных с финансированием жилищно-коммунального хозяйства или общественных работ. Бюджеты провинций несут расходы по финансированию строительства и содержания государственных автомобильных дорог регионального значения, финансированию водного и горного транспорта, мероприятий по защите окружающей среды, образовательных учреждений и культурных заведений регионального значения (местные университеты, музеи, театры и т.п.)¹⁹.

Основными статьями расходов бюджетов муниципалитетов являются содержание местных подразделений полиции, си-

¹⁹ См.: N.Emiliani, S.Lugaresi, E.Ruggiero "*Italy*"// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.

стемы социального обеспечения, строительство и содержание зданий для органов юстиции и образовательных учреждений, строительство, ремонт и уборка муниципальных улиц и дорог, обеспечение населения муниципалитета газом и электроэнергией. Из приведенного распределения расходных полномочий видно, что из всех бюджетов субнационального уровня меньшее расходное бремя несут бюджеты провинций (в 1992 году их расходы не превышали 1% ВВП).

Следует отметить, что некоторые из указанных расходных полномочий в большинстве муниципальных образований были переданы с вышестоящих уровней бюджетной системы. При этом, передача расходных полномочий в Италии сопровождается выделением целевых грантов из бюджета соответствующего уровня на осуществление переданных расходов.

Основными доходными источниками региональных и местных бюджетов служат налоговые поступления, целевые и нецелевые гранты бюджетов вышестоящего уровня и заемные средства. При этом, несмотря на то, что в Конституции Италии содержится прямое указание на присутствие в составе доходов субнациональных бюджетов всех трех вышеперечисленных источников средств, основным видом доходов бюджетов указанного уровня до 1992 года были целевые гранты. Начиная с 1992 года, в доходную базу местных бюджетов для стимулирования налоговых усилий органов власти на местах были включены поступления от нескольких центральных налогов.

До 1992 года доля собственных налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов во всем объеме их доходов составляла около 3%. При этом местные органы власти не имели права вводить новые налоги или манипулировать ставками существующих национальных налогов. В 1993 году, как один из этапов программы децентрализации налоговой и бюджетной систем, было установлено, что органы власти регионов имеют право изменять ставки некоторых национальных налогов в установленных пределах. Также было решено, что в доходы региональ-

ных бюджетов будут зачисляться поступления целевого налога на здравоохранение, который взимается с фонда оплаты труда и с доходов физических лиц, причем региональным органам власти были переданы права по изменению ставок этого налога. С учетом указанных изменений, доля собственных налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов региональных бюджетов в 1993 году возросла до 48.6%.

Наибольшей финансовой самостоятельностью среди всех уровней субнациональных органов власти обладают муниципалитеты, в бюджетах которых в 1994 году около 50% всех доходов приходилось на собственные налоговые и неналоговые доходные источники. При этом поступления налогов на имущество, на занятие определенными видами предпринимательской деятельности полностью зачисляются в доходы муниципальных бюджетов.

Как уже упоминалось выше, основную часть доходов бюджетов субнационального уровня составляют средства, передаваемые в виде грантов из бюджетов вышестоящего уровня. Предоставляемые гранты, или трансферты, подразделяются на имеющие целевой характер и на нецелевые гранты. Последний вид трансфертов в региональном разрезе имеет достаточно низкое значение, так как доходы в виде нецелевых трансфертов составляют всего около 3% всех доходов региональных бюджетов. Источниками нецелевых грантов региональным бюджетам являются два национальных бюджетных фонда — общий фонд (*Common Fund*) и фонд регионального развития (*Regional Development Projects Fund*). Оба этих фонда распределяются между регионами пропорционально численности населения, площади региона и уровню безработицы в регионе. Средства указанных фондов в основном направляются в южные, менее развитые в экономическом отношении, регионы страны.

Нецелевые гранты, которые выделяются муниципальным бюджетам из центрального бюджета, носят более разносторонний характер. Источниками этих средств являются три различных

фонда, трансферты из которых выделяются в соответствии с различными критериями — с целью финансирования стандартных текущих расходов, специальных расходных программ (например, программы занятости молодежи) и с целью компенсации недостаточности налоговой базы в муниципалитетах.

Наряду с нецелевыми, в Италии существуют и целевые виды грантов, которые составляют основной объем доходов региональных и местных бюджетов. Основными источниками таких грантов являются два бюджетных фонда — Национальный фонд финансирования здравоохранения (*National Health Fund*) и Национальный транспортный фонд (*National Transportation Fund*). Необходимо отметить, что транспортные и медицинские услуги не оказываются напрямую региональными учреждениями, так как пассажирский транспорт находится в собственности муниципальных корпораций, а медицинские учреждения состоят на балансе местных округов здравоохранения. Но, тем не менее, финансирование разницы между себестоимостью оказываемых услуг и доходами от их оплаты осуществляется из бюджетов регионов.

Касаясь вопросов привлечения бюджетами субнационального уровня заемных средств, следует отметить, что регионам разрешено привлекать займы только для целей финансирования расходов капитального характера при условии, что объем заимствований с учетом обслуживания долга не должен превышать 25% собственных доходов бюджета. Источниками заимствований для регионов служат как коммерческие банки, так и Депозитный и ссудный фонд, средства которого выделяются на возвратной и платной основе. Важной особенностью итальянской бюджетной системы является то, что центральное правительство несет ответственность по задолженности субнациональных бюджетов, которая погашается путем проведения периодических клиринговых процедур между бюджетами различных уровней.

До середины 1970-х годов в Италии не существовало жесткого контроля за источниками, объемами и условиями заимствований муниципальных органов власти, что привело к накоплению большого объема задолженности по основной сумме и процентным платежам. В 1977 году было решено конвертировать краткосрочную задолженность муниципалитетов в 10-летние казначейские облигации, а за привлечением заемных средств муниципальными бюджетами был установлен жесткий контроль: в частности, было запрещено привлекать краткосрочные займы для финансирования текущих расходов, были также введены требования о сбалансированности местных бюджетов и установлен строгий контроль за ростом их расходов.

* * *

Проведенный обзор бюджетных систем и систем межбюджетного выравнивания стран с федеративным и унитарным государственным устройством позволяет сделать следующие выводы.

Особенность бюджетных систем федеративных государств состоит, прежде всего, в гораздо большей самостоятельности органов власти субъектов федерации, то есть второго после центрального правительства уровня власти в стране, в области установления налоговых ставок и введения новых налогов, распределения расходных полномочий и распоряжения средствами собственных бюджетов.

В странах с федеративным устройством расходные обязательства бюджетов субъектов Федерации гораздо шире, чем у бюджетов аналогичного уровня в унитарных государствах. Для унитарных государств характерно единообразие налогов, платежей и бюджетного процесса на всей территории страны, а в федеративных государствах указанные параметры могут отличаться друг от друга в разных субъектах федерации в зависимости от регионального законодательства.

Проведенный анализ показывает, что теоретически бюджеты нижних уровней в унитарных государствах являются промежуточными фондами по распределению ресурсов центрального правительства и аккумуляции тех ресурсов, осуществлять администрирование которых на данном уровне представляется наиболее эффективным. В странах с федеративным государственным устройством бюджет каждого уровня является самостоятельным фондом финансовых ресурсов, мобилизующим и распределяющим свои собственные финансовые ресурсы. При этом бюджеты различного уровня связаны между собой системой межбюджетных отношений, построенной согласно федеральному законодательству. Приведенный тезис находит подтверждение хотя бы в том факте, что в унитарных государствах, в противоположность федерациям, центральное правительство несет ответственность по задолженности бюджетов нижестоящих уровней, а также устанавливает ограничения на объем и сроки заимствований. Кроме того для унитарных государств характерна высокая (более 50%) доля средств центрального бюджета в доходах бюджетов нижестоящего уровня.

Обзор бюджетных систем показал, что роль и сфера ответственности муниципальных органов власти и их бюджетов примерно одинаковы в государствах с различным устройством. Практически во всех случаях органы власти муниципалитетов несут обязательства по финансированию расходных статей исключительно местного значения, в доходы этих бюджетов зачисляются налоги на имущество и местные лицензионные и регистрационные сборы, а доходная база бюджетов нижнего уровня, как правило, сильно зависит от средств вышестоящих бюджетов.

Вместе с тем, нельзя сказать, что принцип государственного устройства полностью определяет распределение прав и обязанностей между уровнями бюджетной системы. Так, например, в Федеративной Республике Германии органы власти земельного уровня сильнее зависимы от решений федерального правительства, чем в Канаде или США, которые также являются фе-

дерациями, а ситуация с правами по установлению налогов, доходной базы и расходными полномочиями местных и региональных бюджетов Италии, особенно после начала процесса децентрализации бюджетной системы, значительно отличаются от Великобритании, хотя оба государства являются унитарными.

Обзор практики предоставления федеральной финансовой помощи субъектам Российской Федерации

Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации до 1998 года

Современная система межбюджетных финансовых потоков начала складываться в Российской Федерации с 1991 года. К этому времени до образования независимого российского государства бюджетная система РСФСР представляла собой часть централизованной бюджетной системы Советского Союза. Процесс принятия бюджетов административно-территориальных образований заключался в утверждении их расходных и доходных показателей органами государственной власти вышестоящего уровня, а сами региональные бюджеты подлежали консолидации в единый государственный бюджет. Каких-либо единые нормы закрепления доходных источников и расходных полномочий отсутствовали, для каждой административно-территориальной единицы существовали индивидуальные пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов, за счет которых финансировались заранее согласованные расходы. Межбюджетное выравнивание в России во время существования СССР осуществлялось путем выделения из бюджета вышестоящего уровня дотаций на финансирование тех или иных расходных статей.

Естественно, что введение принципов реального федерализма в сфере государственного устройства потребовало серьезной

реформы бюджетной системы и межбюджетных отношений в России. В конце 1991 года Верховным Советом РСФСР были приняты Законы «Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР» и «Об основах налоговой системы РСФСР», которые содержали основные принципы бюджетного федерализма. В последующие два года положения указанных нормативных актов получили развитие в Законах «О субвенциях республикам в составе РФ, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» и «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

Эти попытки реализации основных принципов федерализма в сфере построения бюджетной системы на практике столкнулись с серьезными трудностями. Региональные власти дотационных субъектов Федерации по привычке, унаследованной от советских времен, вели борьбу за перераспределение бюджетных ресурсов путем заключения индивидуальных договоренностей с федеральными органами власти, а сильные в финансовом отношении регионы на фоне развивающегося экономического кризиса стремились сократить перечисление налоговых поступлений в федеральный бюджет.

В условиях усиливающегося расходного давления на федеральный бюджет и значительного снижения налоговых поступлений федеральные органы власти начали процесс передачи части расходных полномочий федерального бюджета на региональный уровень, что отразилось в увеличении доли расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ. Результатом давления региональных властей на федеральные стал также рост доли финансовой помощи регионам в расходах федерального бюджета с 6,9% в 1992 году до 14,9% в 1994 году.

Новая Конституция 1993 года и усиление позиций федеральных органов власти сделали возможным проведение в 1994 году реформы межбюджетных отношений, основной целью которой была формализация вопросов распределения доходов между федеральным и региональным бюджетами и предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня. Кроме этого, были подписаны договоры о разграничении предметов ведения между Центром и субъектами Федерации — основными налогоплательщиками налогов в федеральный бюджет, — которые позволили начать перечисление налогов, хотя и в меньших, по сравнению с остальными регионами, долях (речь идет о республиках Татарстан, Саха, Башкортостан). Основным результатом проведенной реформы стало образование в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого должны были распределяться между субъектами Федерации согласно единой для всех методике, учитывающей как доходный потенциал, так и расходные потребности региональных бюджетов. Региональные власти получили также право на изменение ставки налога на прибыль предприятий и организаций в части, поступающей в бюджет региона. Вместе с тем, были введены единые нормативы отчислений от поступлений некоторых федеральных налогов в региональные бюджеты.

Реализация декларируемых идей не нашла должного воплощения на практике, особенно в части формализации межбюджетных отношений и придания им прозрачного характера. Так, рассчитанные по единой для всех методике региональные доли в ФФПР подлежали утверждению Государственной Думой в составе закона о федеральном бюджете, в результате чего представленные расчеты Министерства финансов подвергались в процессе обсуждения законопроекта значительной корректировке. Соблюдение единых нормативов распределения поступлений федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами также не выполнялось: установление долей отчислений федеральных налогов в бюджеты национальных

республик регулируется специальными инструкциями Минфина, т. е. носит индивидуальный характер.

Таким образом, процесс реформирования межбюджетных отношений в России развивается крайне медленно, но в целом можно отметить постепенный переход от построения отношений между бюджетами разных уровней на основе индивидуальных договоренностей с региональными властями к их регулированию с помощью системы, хотя и несовершенных, но все же более рациональных критериев. Сокращение субъективизма в сфере распределения федеральной финансовой помощи проявляется, в частности, в росте средств федерального бюджета, перераспределяемых через ФФПР: если в 1994 году регионы получили в виде трансфертов из ФФПР в среднем 10% всей федеральной финансовой помощи, то в 1997 — 49%, а за 1998 год — уже около 80%.

В результате проведенных преобразований система федеральной финансовой поддержки регионов в настоящее время включает в себя несколько каналов предоставления финансовых ресурсов, которые можно разделить на две группы: регулярные и нерегулярные виды финансовой помощи. В составе регулярной финансовой помощи следует выделить прежде всего трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов, дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований, субвенции г. Москве. Нерегулярная финансовая помощь включает в себя главным образом расходы в рамках осуществления различных федеральных программ, а также финансирование по линии министерств и ведомств. Отдельно следует выделить бюджетные ссуды и средства, передаваемые региональным бюджетам в ходе осуществления взаимных расчетов: не являясь формально регулярно предоставляемыми видами финансовой помощи, эти каналы перераспределения средств фактически приобрели статус дополнительного источника покрытия разрыва между доходами и расходами региональных бюджетов.

Основным каналом регулярно предоставляемой федеральной финансовой помощи регионам является Фонд финансовой поддержки регионов, который формируется и распределяется в соответствии со следующими принципами.

Величина ФФПР утверждается в виде фиксированной доли налоговых доходов федерального бюджета (в 1994 г. — 22% доходов от НДС, в 1995 г. — 27% поступлений НДС в федеральный бюджет, в 1996-97 гг. — 15% налоговых доходов федерального бюджета за исключением ввозных пошлин, в 1998 году — 14% налоговых доходов за исключением таможенных пошлин). Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно имеют 70-80 субъектов Федерации из 89.

Расчет сумм трансфертов (долей в ФФПР) производится в несколько этапов. В основе расчета лежит сопоставление планируемых расходных потребностей и планируемой доходной базы бюджета субъекта Федерации. При этом доходы рассчитываются на базе ближайшего отчетного года (например, для 1998 года — по данным за 1996 год с уменьшением по 3 и увеличением по 6 позициям), а расходы — на основе индексации данных за 1991 год (с исключением 15 расходных статей, добавлением 32 новых видов расходов и пересчетом расходов на жилищно-коммунальное хозяйство).

На 1998 год ФФПР распределялся между регионами-получателями трансфертов в соответствии со следующими принципами. Расчеты производились на основе отчетных данных по базовому году в условиях 1996 года с пересчетом на прогнозируемый год. В расчетах использовались утвержденные нормативы расходов, а при их отсутствии — расходы определялись методом прямого счета, исходя из фонда оплаты труда за 1993 год, скорректированного на коэффициенты повышения до 1996 г.

Расчет долей субъектов Федерации в ФФПР включал в себя несколько этапов. Бюджетный доход региона на душу населения на первом этапе доводился до среднедушевого бюджетного дохода по соответствующей группе субъектов РФ (сохраняется деление субъ-

ектов РФ на 3 группы, состав групп регионов см. в таблице 2), если он был меньше последнего, и определялась недостающая сумма для этой цели с учетом корректирующего коэффициента, применяемого для стимулирования увеличения доходов и экономии расходов.

ТАБЛИЦА 2

**Группировка регионов при расчете трансферта
ФФПР на 1998 год**

1 группа	2 группа
Ханты-Мансийский АО	Мурманская область
Ямало-Ненецкий АО	Республика Коми
Магаданская область	Архангельская область
Чукотский АО	Красноярский край
Республика Саха	Республика Тыва
Камчатская область	Томская область
Таймырский АО	Коми-Пермяцкий АО
Эвенкийский АО	Сахалинская область
Корякский АО	Тюменская область
Ненецкий АО	Республика Алтай
	Республика Карелия
	Иркутская область
	Усть-Ордынский Бурятский АО
	Читинская область
	Агинский Бурятский АО
	Республика Бурятия
	Приморский край
	Хабаровский край
	Еврейская АО
	Амурская область
3 группа	
Вологодская область	Волгоградская область
г. Санкт-Петербург	Самарская область

Ленинградская область	Пензенская область
Новгородская область	Саратовская область
Псковская область	Ульяновская область
Брянская область	Республика Калмыкия
Владимирская область	Республика Татарстан
Ивановская область	Краснодарский край
Тверская область	Республика Адыгея
Калужская область	Ставропольский край
Костромская область	Карачаево-Черкесская Республика
г. Москва	Ростовская область
Московская область	Республика Дагестан
Орловская область	Кабардино-Балкарская Республика
Рязанская область	Республика Северная Осетия
Смоленская область	Ингушская Республика
Тульская область	Чеченская Республика
Ярославская область	Курганская область
Нижегородская область	Оренбургская область
Кировская область	Пермская область
Республика Марий Эл	Свердловская область
Республика Мордовия	Челябинская область
Чувашская Республика	Республика Башкортостан
Белгородская область	Удмуртская Республика
Воронежская область	Алтайский край
Курская область	Кемеровская область
Липецкая область	Новосибирская область
Тамбовская область	Омская область
Астраханская область	Республика Хакасия
	Калининградская область

Право на финансовую помощь из ФФПР получили регионы, где расходы превышают доходы с учетом их доведения до средних по группе. А удельный вес региона в общем объеме

Фонда за исключением резерва, определялся как отношение расчетного дефицита бюджета региона с учетом доведения его доходов до среднего по группе к сумме аналогичных показателей всех регионов, получивших право на трансферт. Затем между регионами, где с учетом полученного трансферта разрыв между доходами и расходами превысил 10% расходов, распределялась сумма резерва (в 1998 году на эти цели зарезервировано 10% общей величины ФФПР).

Базовым условием для исключения части субъектов РФ из числа тех, которые получают право на трансферты, является наличие превышения в исходных данных расчетного объема доходов над расчетным объемом расходов, определенных согласно методике.

На заключительном этапе производилось суммирование в разрезе субъектов РФ распределенных между ними сумм расчетных трансфертов на всех этапах расчетов и соотнесение полученных результатов с общим объемом проектируемого на 1998 год ФФПР, что позволило определить доли каждого из этих субъектов РФ в указанном фонде. Доли были утверждены в законодательном порядке.

Согласно расчету Министерства финансов, в 1998 году права на трансферт не имели: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Коми, Красноярский край, г. Санкт-Петербург, г. Москва, Московская область, Нижегородская область, Липецкая область, Самарская область, Республика Татарстан, Пермская область, Свердловская область, Республика Башкортостан. При утверждении закона о федеральном бюджете в Государственной Думе, из числа регионов, не имеющих право на трансферт, была исключена Нижегородская область.

Существовавшая до 1999 года методика распределения ФФПР имела множество недостатков, среди которых следует прежде всего отметить использование в качестве базы для расчета трансферта фактических расходов бюджетов регионов за

1991 год, а также использование укрупненной группировки субъектов Федерации. Остановимся на этом подробнее.

Использование в качестве базового показателя региональных расходов отчетных данных по исполнению бюджетов в 1991 году было обусловлено тем соображением, что этот показатель в указанный период является максимально приближенным к показателю нормативных расходов региональных бюджетов. Вместе с тем, подобный подход фактически фиксировал бюджетные потребности субъектов Федерации на уровне 1991 года. При этом в выигрышном положении оказывались регионы, расходы в которых в 1991 году находились на сравнительно высоком уровне, и наоборот.

Например, Республика Алтай до 1992 года не являлась самостоятельным субъектом Российской Федерации, а входила в качестве автономной области в состав Алтайского края, и финансирование большей части бюджетных учреждений на ее территории осуществлялось из краевого бюджета. Следствием такого положения дел явилась ситуация, когда регион с доходами на душу населения, примерно равными аналогичному показателю соседней республики Тыва, но разветвленность бюджетной сети в расчете на человека в котором в полтора раза выше, получает меньшие объемы федеральной финансовой помощи.

Методика распределения ФФП включала пересчет данных о фактических расходах региональных бюджетов в 1991 году в цены и условия базового года, что приводило к значительным расхождением между расчетной базой и реальными расходными потребностями регионов, причем это расхождение увеличивается с течением времени. Так, использование для пересчета регионального индекса потребительских цен представляется нам некорректным, во-первых, вследствие несовершенства расчета региональных статистических показателей в 1992-93 гг., а во-вторых, по причине того, что индекс потребительских цен не в полной мере отражает изменение

стоимости оказания государственных услуг (в высокодотационных регионах индекс цен зачастую зависит от экономической активности, которая в свою очередь определяется поступлением федеральной финансовой помощи, к тому же в некоторых субъектах Федерации региональные органы власти оказывают воздействие на розничные и оптовые цены с помощью административных мер).

Существенным недостатком применявшейся методики распределения ФФПР является, как уже было отмечено выше, использование в расчетах укрупненной группировки субъектов Федерации, в результате чего регионы с различным уровнем расходных потребностей и доходного потенциала могли быть включены в одну группу, а также было возможно более резкое проявление пограничного эффекта, когда от включения региона в ту или иную группу сильно зависел объем выделяемых финансовых средств.

Реформа межбюджетных отношений в 1998 году

Серьезные изменения в сфере экономической, финансовой и бюджетной политики, имевшие место в 1998 году, не оставили в стороне отношения между бюджетами различных уровней. Начало реформам в области межбюджетных отношений было положено еще в 1997 году, с принятием Закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и созданием в рамках Комиссии по экономической реформе при Правительстве РФ рабочей группы по реформе межбюджетных отношений. Актуальность проблемы изменения системы предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня, распределения доходных источников и расходных обязательств показала массовая кампания по выдаче региональным бюджетам федеральных бюджетных ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, имевшая место в декабре 1997 года. Ситуация, когда федеральные органы власти вынуждены прибегать к экстренному

дополнительному финансированию региональных расходных потребностей (на сегодняшний день бюджетные ссуды, в силу списания и многочисленных отсрочек погашения, фактически представляют собой безвозмездную финансовую помощь нуждающимся регионам, выделяемую по максимально непрозрачным, нерегулярным и неформализованным каналам) привела к осознанию федеральными властями необходимости создания нового, формализованного и прозрачного, порядка распределения федеральных трансфертов, являющихся единственным каналом предоставления финансовой помощи. Доля формализованной финансовой поддержки в общем объеме федеральной помощи в 1998 году была выше, чем в предшествующем году, когда указанный показатель в течение года снижался с 90% в январе до 16% в декабре, а в целом за год составил 49%.

Несмотря на увеличение доли трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, общий объем федеральной финансовой помощи в 1998 году значительно уменьшился по сравнению с предшествующим периодом. Так суммы, переданные региональным бюджетам по различным каналам, снизились с 2,6% ВВП в 1997 году до 1,57% ВВП в 1998 г, фактический объем ФФПР по итогам года уменьшился с 1,26% ВВП до 1,1% ВВП, а выделение регионам бюджетных ссуд оказалось ниже их погашения на 0,03% ВВП. В первом полугодии общий объем выделяемых трансфертов находился на достаточно высоком уровне (особенно по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года) — в среднем около 1,3% ВВП, однако с июля по ноябрь общий объем трансфертов резко снизился до 0,2% – 0,8% ВВП при почти полном прекращении предоставления данного вида финансовой помощи в счет зачета трансферта на федеральную часть НДС.

На фоне изменения структуры федеральной финансовой помощи регионам в сторону увеличения доли средств, предоставляемых по каналам ФФПР, Минфином предпринимались попытки изменить систему расчета трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. Первые шаги в этом направле-

нии были сделаны еще в процессе подготовки проекта федерального бюджета на 1998 год. В проекте методики распределения ФФПР, представленном в Государственную Думу в составе законопроекта, предлагалось сократить размер Фонда с 15% до 13% налоговых доходов, отказаться от существовавшего ранее деления субъектов Федерации на регионы, нуждающиеся в финансовой поддержке, и регионы, особо нуждающиеся в финансовой поддержке, выделить часть фонда в размере 3% налоговых доходов на финансовую помощь территориальным фондам обязательного медицинского страхования. Также следует отметить резервирование в общем объеме трансфертов 10% Фонда для распределения между регионами с наибольшим дисбалансом доходов и расходов, а также увязывание предоставления средств на финансирование услуг ЖКХ с исполнением условий реформирования системы ЖКХ.

Тем не менее, представленный проект методики распределения ФФПР при обсуждении был фактически отвергнут. Согласно существующей практике, Государственная Дума имеет право изменять значения долей, полученных в результате расчетов Министерства финансов по представленной методике. В итоге складывается ситуация, когда конечные доли регионов в ФФПР, зафиксированные в Законе «О федеральном бюджете на 1998 год», сильно отличаются от значений, представленных Минфином в проекте закона (см. рисунок 1).

Анализ представленных на рисунке данных показывает, что утвержденные в конечном итоге Федеральным Собранием доли регионов в ФФПР гораздо ближе по своим значениям к фактической структуре распределения ФФПР в 1997 году, нежели к ряду долей в ФФПР, полученному с помощью расчетов по методике Министерства финансов. Сумма квадратов отклонений ряда утвержденных долей от ряда фактических долей в 1997 году (0,0019) в 1,8 раза меньше, чем сумма квадратов отклонений ряда долей в ФФПР, рассчитанных Минфином, от фактических долей в 1997 году (0,0034).

После вступления в силу закона о федеральном бюджете на 1998 год, в принятом Государственной Думой виде, в Министерстве финансов была активизирована работа по подготовке полномасштабной реформы межбюджетных отношений, которая стала одним из важных направлений деятельности Правительства С. Кириенко. Результатом этого явилось, во-первых, создание трехсторонней рабочей группы по реформе межбюджетных отношений с участием представителей Правительства, Администрации Президента РФ и Федерального Собрания, а во-вторых, подписание президентского указа по вопросам взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации²⁰.

Содержащиеся в указе президента положения были направлены главным образом на нормализацию отношений между федеральным и региональными бюджетами, прекращению практики нецелевого использования федеральной финансовой помощи, финансирования из федерального бюджета необоснованных расходных обязательств на региональном уровне. Так, указ предлагает Правительству РФ осуществлять отсрочки возврата выданных ранее бюджетных ссуд и выделение финансовой помощи только при заключении между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ соглашений об оздоровлении государственных финансов и условий выделения финансовой помощи.

Указанные соглашения обязательно должны содержать следующие положения:

— прекращение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации любых форм зачетов по уплате регулирующих федеральных налогов в региональные бюджеты;

²⁰ См.: Указ Президента РФ от 5.05.1998 №495 "О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов"

— проведение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед региональными бюджетами при условии своевременной и в полном объеме уплаты текущих платежей в течение всего срока отсрочки;

— осуществление реструктуризации бюджетных обязательств с учетом их сокращения, в том числе путем уменьшения количества юридических лиц, содержание которых финансируется из региональных бюджетов, и численности работников бюджетной сферы, с направлением высвобождающихся средств на выполнение обязательств региональных бюджетов;

— приведение условий оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, содержание которых финансируется из бюджетов субъектов Российской Федерации, в соответствии с Единой тарифной сеткой по оплате труда работников бюджетной сферы, а государственных служащих субъектов Федерации – в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими денежное содержание федеральных государственных служащих;

— приведение уровня тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства и оплаты этих услуг населением в соответствии с федеральными стандартами;

— установление лимитов потребления электро- и теплоэнергии (в натуральном и стоимостном выражении) для юридических лиц, содержание которых финансируется из бюджетов субъектов Российской Федерации;

— сокращение перекрестного субсидирования различных категорий потребителей, использующих продукцию топливно-энергетического комплекса, а также пользующихся услугами транспорта и связи.

Как видно, путем давления на региональные органы власти через предоставление отсрочки погашения федеральных ссуд и иной финансовой помощи, федеральное правительство сде-

лало попытку осуществить радикальные преобразования в бюджетной сфере. По-видимому, Министерство финансов продолжало следовать положениям рассматриваемого документа на протяжении всего 1998 года — объем выдаваемых из федерального бюджета ссуд удерживался на низком уровне (0,1% ВВП до августа и 0,2% ВВП после августа), а объем погашений, напротив, превышал значения предыдущих лет, составив по итогам года 0,2% ВВП, что на 866 млн. руб. выше суммы выданных бюджетных ссуд. Таким образом, в 1998 году впервые за годы реформ сложилось отрицательное сальдо федеральных бюджетных ссуд в размере $-0,03\%$ ВВП²¹.

Вторым направлением деятельности правительства в области фискального федерализма была разработка основных направлений реформирования межбюджетных отношений, которые были подготовлены трехсторонней рабочей группой и одобрены в виде Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 — 2001 годах²².

Этот документ устанавливает следующие основные направления реформы межбюджетных отношений: разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ, совершенствование методики формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также инвестиционная поддержка развития территорий. По каждому из направлений Концепция предлагает основные положения,

²¹ Тем не менее, следует отметить, что основной объем погашений (86% годовой суммы) регионами федеральных ссуд пришелся на декабрь, что может быть связано с возобновлением практики взаимозачетов.

²² См. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 №862 "О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах"

на которых будет основываться реформа, а также список мероприятий, необходимых для решения поставленных задач.

Так, в части определения расходных полномочий бюджетов разных уровней, Концепция перечисляет основные виды расходов, подлежащих в соответствии с Конституцией финансированию из бюджетов разных уровней, а также расходы, подлежащие совместному финансированию. Предполагалось, что в 1998 году будет проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, региональных и местных бюджетов, утверждены нормативы расходов на ЖКХ, образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий на детей, в 1999 году – утверждены нормативы по остальным расходным статьям региональных бюджетов, а начиная с 2000 года, оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ будет полностью проводиться на нормативной основе. Кроме того, региональным органам власти рекомендовано не позднее 2001 года перейти к оценке бюджетных потребностей муниципальных образований на нормативной основе.

В области распределения доходных источников в Концепции приводится закрытый перечень федеральных, региональных и местных налогов, который должен быть закреплен в соответствующих нормативных актах, а также перечень федеральных налогов, которые подлежат распределению между бюджетами различных уровней. При этом говорится, что распределение доходов от регулирующих налогов между федеральным и региональными бюджетами должно производиться на основе нормативов, утвержденных на срок не менее 3 лет, а между региональными и муниципальными бюджетами — на основе минимальных нормативов, закрепленных не менее чем на тот же срок. Важным положением Концепции является утверждение о необходимости внесения Правительством поправок в действующее законодательство, обеспечивающих уплату налогов по месту осуществления фактической деятельности предприятий, их филиалов и обособленных подразделений. Кроме того, в документе говорится, что начиная с 1999 года

налоги, уплачиваемые по месту регистрации юридических лиц – крупнейших налогоплательщиков (определяемых по специальному перечню) будут полностью зачисляться в федеральный бюджет.

Одним из наиболее важных разделов Концепции реформирования межбюджетных отношений является ее часть, посвященная методике формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов. В документе утверждается, что в перспективе финансовая помощь из ФФПР должна будет определяться на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, общий объем средств ФФПР будет определяться по утвержденному федеральным законодательством на срок не менее 3 лет нормативу отчислений от налоговых поступлений в федеральный бюджет, а часть средств ФФПР может выделяться для дополнительной поддержки высокодотационных регионов на основе единой методики.

Определяется, что расчет трансфертов на 1999 год будет производиться на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Расчетные трансферты из ФФПР должны обеспечить для всех дотационных регионов одинаковое значение скорректированных душевых налоговых доходов, определяемое величиной Фонда. Для приведения среднедушевых региональных налоговых доходов в сопоставимый вид (элиминирования межрегиональных различий в ценах предоставления государственных услуг) предлагается рассчитывать индекс бюджетных расходов (ИБР), показывающий насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств в данном регионе (в расчете на душу населения) по сравнению со средними или минимальными по Российской Федерации затратами.

После распределения прогнозируемой величины ФФПР таким образом, что приведенные с помощью ИБР среднедушевые

доходы регионов, получивших право на трансферт, с учетом расчетной финансовой помощи находятся на одном уровне, рассчитываются относительные доли регионов в ФФП, которые закрепляются в законе о федеральном бюджете.

Для инвестиционной поддержки регионов предлагается создать Фонд регионального развития, в котором были бы аккумулированы средства государственных капитальных вложений, осуществляемых в настоящее время в рамках федеральных и региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и т.д. Выделение ресурсов этого фонда предполагается осуществлять на безвозвратной основе (в противоположность средствам бюджета развития, которые выделяются на возвратной основе) при представлении инвестиционной программы, разработанной региональными властями совместно с Министерством экономики РФ.

В целях стимулирования экономических реформ в регионах и активизации процессов финансового оздоровления региональных бюджетов Концепция предлагает создать Фонд развития региональных финансов, средства которого предполагается выделять на возвратной основе бездотационным и низкодотационным регионам, а также регионам, создающим благоприятные предпосылки и условия для экономического развития, имея в виду скорейшее достижение ими финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности.

На основе утвержденной Концепции в августе 1998 года был разработан проект методики распределения ФФП на 1999 год. Первоначальный проект предусматривал, что Фонд финансовой поддержки регионов формируется за счет 11% общего размера налоговых доходов федерального бюджета за исключением налогов на внешнюю торговлю. В составе ФФП (его прогнозируемая величина на тот момент составляла 24,5 млрд. руб.) предлагалось выделить целевую часть

(1,5 млрд. руб.), расходуемую на поддержку северного завоза²³.

В соответствии с Концепцией, расчетные величины трансфертов в проекте методики определялись таким образом, чтобы довести приведенные доходы региональных бюджетов до уровня, определяемого объемом Фонда. Для приведения среднедушевых региональных доходов в сопоставимый вид использовался индекс бюджетных расходов, который рассчитывался не по отдельным регионам, а по их группам, причем использовалась группировка субъектов РФ (кроме гг. Москвы и Санкт-Петербурга) по экономическим районам с выделением районов Крайнего Севера и горных районов Северного Кавказа. Вологодская и Калининградская области при этом были отнесены к регионам Северо-Запада.

Сам индекс бюджетных расходов рассчитывался как произведение отношения средневзвешенного прожиточного минимума по группе регионов (в среднем за 1995-97 гг.) к наименьшей среди всех групп величине прожиточного минимума и отношения среднедушевых бюджетных расходов региона к средневзвешенному значению душевых бюджетных расходов по группе регионов.

Представленная Министерством финансов в составе документов к законопроекту о федеральном бюджете на 1999 год и утвержденная Федеральным Собранием методика распределения ФФПР несколько отличается от первоначального проекта. Так, средства Фонда предлагается формировать за счет 14% налоговых доходов федерального бюджета за исключением доходов, контроль за поступлением которых осуществляет ГТК РФ, а планируемый объем ФФПР на 1999 год (параметр,

²³ Для расчета доли средств на северный завоз в ФФПР использовалось соотношение утвержденных в Законе "О федеральном бюджете Российской Федерации на 1998 год" объема ФФПР (39,2 млрд.руб.) и средств на финансирование северного завоза (2,6 млрд. руб.).

от которого в соответствии с формулой расчета сильно зависят итоговые доли регионов) увеличился до 33,7 млрд. руб.

Индекс бюджетных расходов был рассчитан для каждой группы регионов как простое соотношение средневзвешенных по численности населения бюджетных расходов по группе субъектов РФ к минимальному среди всех групп указанному показателю. Определенные изменения претерпела и группировка регионов. Если в проекте методики предлагалось районировать субъекты РФ в соответствии с принятым в настоящее время районированием по экономическим районам с выделением регионов Крайнего Севера и горных районов Северного Кавказа: всего 10 групп, 5 подгрупп, гг. Москва и С. — Петербург, — то в представленном на утверждение документе количество групп было сокращено до семи²⁴, в отдельные подгруппы в составе групп (с отдельно рассчитываемым ИБР) были выделены регионы, входящие при расчете трансферта на 1998 год в 1 и 2 группы регионов, а также горные районы Северного Кавказа, по г. Москве ИБР рассчитывался отдельно.

Из итогового варианта методики было также исключено положение о выделении в составе ФФПР средств, расходуемых на поддержку северного завоза.

После расчета долей регионов в ФФПР по методике его распределения, Министерство финансов скорректировало расчетные значения долей таким образом, чтобы изменение трансферта в 1999 году по сравнению с 1998 годом не превышало 35% последнего. Величины долей регионов в Фонде, рассчитанных согласно первоначальному проекту методики, методике, представленной на утверждение Федерального Собрания и закрепленных в законе о федеральном бюджете на 1999 год, а

²⁴ Регионы Северо-Запада (с включением г. Санкт-Петербурга и Калининградской области), регионы Центра, регионы Поволжья, регионы Северного Кавказа, регионы Урала, регионы Сибири и регионы Дальнего Востока

также утвержденные доли регионов в ФФПР в 1998 году представлены на Рисунке 2.

Из рисунка видно, что процесс корректировки методики распределения ФФПР проходил с целью сократить разрыв между долями регионов в ФФПР, утвержденными в законе о федеральном бюджете на 1998 год и расчетными долями на 1999 год: если сумма квадратов отклонений региональных долей в Фонде по первоначальному проекту методики от утвержденных долей в 1998 году составляла 0,0095, то для окончательного варианта методики до коррекции долей этот показатель уменьшился до 0,0044, а для долей, утвержденных в законе о федеральном бюджете — до 0,0013.

В итоге, утвержденное на 1999 год распределение ФФПР по своей структуре практически повторяет положение 1998 года: по-прежнему 13 субъектов РФ не являются получателями трансферта²⁵, основными по абсолютной величине получателями трансферта остаются Республика Дагестан и Якутия, Алтайский и Приморский края, Кемеровская область, а большая часть Фонда оказывается распыленной среди многочисленных получателей. Тем не менее, Правительству РФ поручено²⁶ разработать методику распределения компенсационных выплат в связи с введением новой методики распределения ФФПР, а также методику финансовой поддержки высокодотационных регионов (подробнее о поддержке депрессивных субъектов РФ см. ниже).

²⁵ Города Москва и С.-Петербург, Красноярский край, Липецкая, Московская, Пермская, Самарская и Свердловская области, Республики Башкортостан, Коми и Татарстан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

²⁶ См. ст. 54 Закона "О федеральном бюджете на 1999 год".

Среди прочих положений Закона «О федеральном бюджете на 1999 год» в части распределения финансовой помощи следует отметить отказ от выделения в составе ФФП целевой части на финансирование северного завоза, а также указание Министерству финансов осуществлять выделение трансфертов с учетом возникающих в процессе исполнения бюджетов взаимных расчетов между региональными и федеральным бюджетом²⁷.

Вместе с тем, закон предусматривает возможность уточнения плановых показателей региональных долей в Фонде в процессе исполнения федерального бюджета²⁸, что придает утвержденной структуре распределения ФФП характер ориентира для Министерства финансов при распределении финансовой помощи. С другой стороны, в законе закреплено право Минфина выделять трансферты из ФФП только тем регионам, которые в полной мере выполняют требования бюджетного и налогового законодательства РФ без каких-либо исключений, дополнений или особых условий, создавая таким образом законодательную базу для влияния федерального правительства на ход экономических процессов в регионах.

Совершенствование механизма распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета

При разработке механизма распределения ФФП на 2000 год авторами были предложены изменения в методику, которые были учтены специалистами Министерства финансов.

Указанные изменения были направлены на устранения ряда существенных недостатков методики. В частности, одним из серьезных недостатков методики распределения средств ФФП, на который указывали в процессе обсуждения Концеп-

²⁷ См. ст. 37 Закона "О федеральном бюджете на 1999 год".

²⁸ См. ст. 39 Закона "О федеральном бюджете на 1999 год".

ции реформирования межбюджетных отношений не только специалисты в области фискального федерализма, но и представители региональных властей, являлась группировка субъектов Федерации в целях расчета трансфертов. При расчете долей регионов в ФФПР на 1999 год Министерство финансов исходило из средневзвешенных показателей расходов (ИБР) и доходов субъектов Федерации по группам регионов, которые в целом повторяли традиционную группировку субъектов РФ по экономическим районам с выделением в отдельные районы автономных округов, территорий Крайнего Севера, горных районов Кавказа, а также города Москвы. Было очевидно, что при такой системе расчета решение о включении региона в состав той или иной группы может оказывать существенное влияние на конечный результат, особенно если регион по совокупности признаков находится «на границе» двух групп. С другой стороны, разработчики методики были вынуждены пойти на осуществление расчетов по среднегрупповым показателям, т.к. в отсутствие объективных методик расчета налогового потенциала и расходных потребностей группировка субъектов Федерации была необходима в целях элиминирования возможных искажений, возникающих вследствие индивидуальных согласований некоторых исходных данных.

Разработка и одобрение методик расчета валовых налоговых ресурсов и индекса бюджетных расходов субъектов Федерации сделали возможным переход к расчету трансфертов на основе индивидуальных значений этих показателей. Помимо повышения точности расчетов, такое изменение позволило избежать излишних трений между федеральными и региональными властями по вопросу включения региона в конкретную группу.

Существенным недостатком методики распределения средств ФФПР в 1999 году, по нашему мнению, следует считать то, что порядок расчета трансфертов из Фонда может оказывать отрицательное воздействие на фискальные усилия региональных властей. Согласно действовавшей методике, трансферты

дотационному субъекту Федерации выделялись таким образом, чтобы полностью компенсировать разрыв между прогнозными значениями среднедушевых бюджетных доходов региона, скорректированных на индекс бюджетных расходов, и уровнем выравнивания, который определялся объемом распределяемых средств. В итоге, приведенные среднедушевые доходы всех регионов, имеющих право на трансферт, после получения такового находились на одном уровне. Другими словами, независимо от показателей доходов регионального бюджета субъекты Федерации «подтягивались» с помощью трансфертов к определенному значению доходов с учетом полученной финансовой помощи, что могло неблагоприятно сказаться на усилиях региональных органов власти по сбору налогов. В то же время регионы, наращивающие свой налоговый потенциал, автоматически лишались соответствующей части трансферта.

Авторами было предложено внести изменения в методику распределения средств ФФПР, направленные на частичное устранение указанного недостатка. Эти изменения заключались в следующем: необходимо распределять основную часть средств ФФПР пропорционально отклонению приведенных валовых налоговых ресурсов региона в расчете на душу населения от среднероссийского значения. При таком способе распределения субъект Федерации также теряет часть трансферта при наращивании налогового потенциала, однако происходит пропорциональное сокращение трансферта, а не автоматическое уменьшение на сумму прироста прогнозных доходов. Вместе с тем, остаток средств ФФПР предлагалось распределить по действовавшей в 1999 году методике с тем, чтобы учесть потребность высокодотационных регионов в дополнительной финансовой помощи. Одновременно следует объединить с ФФПР существовавший в 1998-1999 годах федеральный фонд поддержки высокодотационных субъектов Федерации. Действительно, при сравнительно небольшой доле ФФПР, распределяемой по действовавшей в 1999 году методике, вторую

часть трансферта получают регионы с минимальными значениями валовых налоговых ресурсов (ВНР) после получения первой части. Для таких регионов утверждение о дестимулировании налоговых усилий представляется неактуальным, т.к. они в любом случае получают дополнительные средства как депрессивные субъекты Федерации; с включением последних в единую методику распределения федеральной финансовой помощи объективность и целостность всей системы значительно возрастает.

В процессе подготовки проекта методики распределения средств ФФПР на 2000 год Министерством финансов были осуществлены вариантные расчеты трансфертов из Фонда (часть ФФПР, распределяемая пропорционально отклонению от средних по стране приведенных ВНР на душу населения изменялась от 100% до 0% с шагом 10%), результаты которых были представлены на рассмотрение трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений. Согласно ее решению, за основу был принят вариант, в котором величина первой части ФФПР составляет 80%, а между высокодотационными регионами распределяются, соответственно, оставшиеся 20% Фонда. Подобный вариант представляется нам вполне разумным и отвечающим требованиям о балансе между текущей финансовой поддержкой как дотационных, так и высокодотационных регионов, и стимулированием фискальных усилий субъектов Российской Федерации.

Механизм действия одобренной методики распределения средств ФФПР на 2000 год представлен на рисунках 3-5, где в качестве условного примера приведены проранжированные по величине значения приведенных ВНР регионов до и после распределения трансфертов из Фонда. На Рисунке 3 показан принцип расчета трансфертов, использовавшийся в 1999 году. Видно, что трансферты получают субъекты Федерации, приведенные валовые налоговые ресурсы для которых ниже некоторого уровня выравнивания, который, в свою очередь, опреде-

ляется объемом ФФПР. При этом, если приведенные ВНР региона становятся выше (регион сдвигается вправо по кривой приведенных ВНР до выравнивания), то уровень выравнивания практически не изменится, а сумма трансферта этому региону уменьшится на величину роста ВНР.

На Рисунке 4 приведен иной принцип выравнивания, при котором Фонд финансовой помощи распределяется пропорционально отклонению приведенных ВНР от среднего уровня. В этом случае количество получателей трансферта не зависит от объема ФФПР, а при увеличении приведенных ВНР сумма трансферта уменьшается пропорционально сумме роста. Недостатком данного метода является возможное «распыление» Фонда между большим числом получателей финансовой помощи.

На Рисунке 5 проиллюстрирован комбинированный принцип распределения ФФПР, который был реализован при расчете трансфертов на 2000 год. Как видно, число получателей трансфертов из ФФПР в случае применения этого принципа не зависит от объема Фонда, финансовая помощь распределяется пропорционально, но при этом региону гарантируется некий минимальный уровень бюджетной обеспеченности, т. е. налогового потенциала, скорректированного на интенсивность потребности в бюджетных расходах.

Одной из проблем, стоящих перед системой федеральной финансовой помощи субъектам Федерации до настоящего времени, являлось существование многочисленных каналов ее перечисления. В частности, целевым образом в регионы выделялись суммы в рамках федеральной поддержки северного завоза, которые рассчитывались и перечислялись Правительством РФ в течение финансового года без утвержденной методики. Между тем, проблема осуществления северного завоза (финансовой поддержки жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и районов с ограниченными сроками завоза товаров) – это проблема необеспеченных повышенных расходных потребностей бюджетов соответствующих регионов²⁹, и вынесение финансовой помощи на эти цели за рамки ФФП представляется нецелесообразным.

При подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 год была сделана попытка включить средства на финансирование северного завоза в состав трансфертов ФФП (объем средств на эти цели предлагалось определять пропорционально фактически перечисленным суммам в предыдущем году), однако это положение в итоге не было одобрено Государственной Думой. Методика распределения средств ФФП на 2000 год была построена таким образом, что индекс бюджетных расходов (расходные потребности) учитывает фактор «северности» и «удаленности» региона, что позволяет увеличить трансферт субъектам Федерации, нуждающимся в финансовой поддержке северного завоза. Таким образом, в состав трансферта в 2000 году отдельной строкой входит сумма на

²⁹ Нелепость отдельного финансирования северного завоза можно пояснить на следующем примере: наверняка никому не покажется целесообразным оказывать федеральную финансовую поддержку таким северным регионам с ограниченными сроками завоза, как Ханты-Мансийский или Ямало-Ненецкий автономный округа.

поддержку северного завоза и жизнеобеспечения районов Крайнего Севера³⁰.

На этапе рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год в Государственной Думе было принято решение о включении в доходную часть бюджета дополнительных доходов, которые могут быть получены правительством в 2000 году. Исходя из этой суммы Министерство финансов в дополнение к основному трансферту, рассчитанному в соответствии с единой методикой, вправе выделить отдельным регионам компенсационную выплату с тем, чтобы сумма расчетного трансферта и компенсационной выплаты была не ниже суммы трансферта, полученного конкретным регионом в 1999 году, с учетом прогнозируемого роста цен (18%)³¹. Указанная мера представляется нам скорее средством воздействия на региональных лидеров с целью одобрения новой методики расчета трансфертом, чем действительно необходимой мерой, обусловленной потребностью в финансовых ресурсах со стороны региональных бюджетов.

В состав трансферта из ФФПР на 2000 год были включены в виде целевого трансферта суммы частичной помощи регионам для обеспечения выплат ими государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также компенсации разницы в тарифах на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

³⁰ Строго говоря, отдельной строкой эта часть трансферта была выделена скорее по инерции и вследствие представления о том, что финансирование северного завоза необходимо осуществлять с учетом сезонности такого рода завоза, а не согласно общему порядку перечисления трансферта из ФФПР. По нашему мнению, проблема сезонного распределения федеральной поддержки северного завоза является одной из задач управления бюджетом на региональном уровне.

³¹ См. ст. 46 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год".

Кроме того, с согласия членов трехсторонней рабочей группы, методикой распределения средств ФФПР было предусмотрено, что трансферты всем регионам сокращаются на 2%, а высвободившаяся величина (353,7 млн. руб.) направляется на финансовую помощь Республике Дагестан. Размер трансферта Чеченской республике, которая по объективным причинам не могла приниматься в расчет при распределении ФФПР по общей методике, определялся прямым счетом на основе финансовой помощи предыдущих лет.

Результатом введения новой методики распределения средств ФФПР стало сокращение числа субъектов Федерации, имеющих право на трансферт. Если в закон о федеральном бюджете на 1999 год предусматривал, что в указанном году средства из Фонда финансовой поддержки регионов не выделяются 13 регионам, то в бюджете на 2000 год количество подобных субъектов Федерации возросло до 18. К таким регионам, не получавшим трансферт в 1999 году, как города Москва и Санкт-Петербург, Красноярский край, Липецкая, Московская, Пермская области, Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Татарстан, Самарская, Свердловская области, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, в 2000 году прибавились Вологодская, Нижегородская, Тюменская, Челябинская и Ярославская области.

В составе расходов федерального бюджета на оказание финансовой поддержки всех видов бюджетам субъектов Федерации выделено 69 млрд. руб., что составляет 8% расходов федерального бюджета, причем 83% этой суммы приходится на Фонд финансовой поддержки регионов. В 1999 году планируемая финансовая помощь нижестоящим бюджетам составила 43 млрд. руб. или 7,6% федеральных расходов. В то же время, доля ФФПР с учетом финансирования «северного» завоза, поддержки высокодотационных регионов и прочих расходов, включаемых с 2000 года в состав трансферта, составила около 90%. Объемы и состав финансовой помощи бюджетам ниже-

стоящего уровня в федеральном бюджете на 2000 год представлены в таблице 3.

ТАБЛИЦА 3

Финансовая помощь бюджетам нижестоящего уровня в федеральном бюджете на 2000 год, тыс. руб.

Финансовая помощь бюджетам других уровней	69148595
<i>в том числе:</i>	
Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	57350930
<i>в том числе:</i>	
Частичная целевая помощь субъектам Российской Федерации для обеспечения ими выплат государственных пособий гражданам, имеющим детей	2700000
Государственная финансовая поддержка закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства	3000000
Компенсация тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области	1000000
Фонд регионального развития	2542482
<i>в том числе:</i>	
Финансирование федеральных программ развития регионов	2200000
Дополнительная финансовая помощь высокодотационным субъектам Федерации	342482
Фонд развития региональных финансов	1920000
<i>в том числе:</i>	
Средства на активизацию процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Федерации, содействие реформированию бюджетной системы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ	1920000

Дотации и субвенции	7315183
<i>в том числе:</i>	
Дотации и субвенции бюджетам закрытых административно-территориальных образований, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по атомной энергии	6070586
Дотация и субвенция на содержание инфраструктуры города Байконура (Республика Казахстан), связанной с арендой космодрома Байконур	590897
Дотация городу-курорту Сочи	300000
Дотация Республике Дагестан	353700
Прочие мероприятия в области регионального развития	20000
в том числе:	
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов (федеральная целевая программа государственной поддержки муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления)	20000
<i>Справочно: расходы федерального бюджета</i>	<i>85507300</i> <i>0</i>

Источник: закон РФ «О федеральном бюджете на 2000 год»

Подводя итог очередному этапу совершенствования системы оказания федеральной финансовой помощи субъектам Федерации в виде трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, необходимо отметить, что в 1999 году был сделан большой шаг вперед в указанном процессе. Кроме перечисленных выше достоинств методики распределения средств ФФПР с экономической точки зрения, следует отметить, что Правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов. Уже в течение двух лет механизм согласования решений по поводу распределения финансовой помощи в трехсторонней рабочей группе оправдывает себя: после одобрения предложений Правительства в рабочей группе утвер-

ждение законопроекта о федеральном бюджете в Федеральном Собрании проходит с меньшими усилиями (а также с меньшим количеством изменений), чем это было ранее.

Кроме того, прогресс в деле реформирования межбюджетных отношений в последние два года проявляется в постепенном переходе от согласований индивидуальных показателей при расчете трансфертов к согласованию методик их расчета с участниками трехсторонней рабочей группы и представителями региональных финансовых органов. В результате значительно снизилась вероятность получения некоторыми регионами высоких объемов финансовой помощи только за счет убеждения Министерства финансов в необходимости дополнительного финансирования.

Нельзя не отметить постепенный переход к расчету исходных показателей для распределения ФФП на основе социально-экономических и финансовых показателей (валовой региональный продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам и т.д.), ответственность за расчет которых несут соответствующие министерства и ведомства. Из компетенции Министерства финансов, таким образом, постепенно выходят функции подготовки исходных данных, что является дополнительным фактором, противодействующим влиянию регионов на индивидуальные показатели.

Обращают на себя внимание также меры, принятые в области административного регулирования отношений с регионами по поводу бюджетных средств. В частности, закон о федеральном бюджете на 2000 год значительно ужесточает такого рода взаимоотношения. Так, закон предписывает Правительству РФ перевести в 2000 году на казначейскую систему исполнения бюджетов таких субъектов Федерации, как Республики Алтай, Дагестан и Тыва, Кемеровская область, Коми-Пермяцкий и Эвенкийский автономные округа, а также регионов, систематически не обеспечивающих своевременную выплату заработ-

ной платы работникам бюджетных организаций. По мере технической готовности Министерства финансов, говорится в документе, необходимо осуществлять перевод на казначейскую систему кассовое исполнение бюджетов прочих регионов.

Закон также предписывает Правительству РФ в двухмесячный срок привести все соглашения с регионами относительно межбюджетных отношений в соответствии с едиными нормативами распределения налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами, определенными данным законом³². Речь идет прежде всего о двухсторонних соглашениях, заключенных с некоторыми субъектами Федерации (Татарстан, Башкортостан) в начале 90х годов, устанавливающие повышенные, по сравнению с другими регионами, доли поступлений федеральных налогов в региональные бюджеты. Кроме того, устанавливается, что трансферты из ФФПР выделяются только регионам, которые обеспечивают исполнение бюджетного и налогового законодательства России на своей территории без каких-либо исключений и особых условий, а Правительство РФ и Счетная палата имеют право проводить ревизии и проверки бюджетов субъектов РФ, получающих финансовую помощь из ФФПР.

Следует отметить, что в законе о федеральном бюджете на 1999 год содержалось положение, согласно которому сумма трансферта из ФФПР регионам могла быть уменьшена правительством на сумму необоснованных льгот, предоставленных региональными властями. Однако вследствие отсутствия методики количественной оценки предоставленных льгот указанное положение в прошедшем году фактически не исполнялось. Поэтому закон о федеральном бюджете на 2000 год включает в себя более жесткое по своему смыслу указание Министерству финансов прекращать перечисление трансфер-

³² См. ст. 47 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год".

тов в случае нарушения региональными властями федерального законодательства.

В состав средств, выделенных на федеральную финансовую помощь в бюджете-2000, входят также средства Фондов регионального развития и развития региональных финансов, а также средства на дополнительную финансовую поддержку высокودотационных территорий. Что касается финансовой поддержки депрессивных регионов, то в 2000 году предусмотренные бюджетом ассигнования на эти цели, в отличие от предыдущих лет, предназначены скорее для оперативных выплат регионам с наиболее тяжелым социально-экономическим положением. Об этом говорит, прежде всего, сумма указанных средств (342,5 млн. руб. против 1611 млн. руб. в 1999 году), а также тот факт, что поддержка высокودотационных субъектов Федерации уже предусмотрена методикой распределения средств ФФПР.

В 2000 году планируется дальнейшее упорядочение налоговой ситуации в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). Закон о федеральном бюджете на 2000 год в статье 15 предусматривает приостановления действия с 1 января 2000 года п.3 ст.142 Бюджетного кодекса, согласно которому органы власти ЗАТО не имеют права изменять налоговые ставки и предоставлять налоговые льготы, иначе как в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и законодательством субъекта Федерации, на территории которого оно расположено. В то же время для всех ЗАТО, кроме тех, на территории которых находятся федеральные ядерные центры, приостанавливается действие некоторых положений федерального законодательства, согласно которым в бюджет ЗАТО зачисляются все налоги и сборы, поступающие с его

территории, а превышение доходов над расходами не может быть изъято в федеральный бюджет³³.

Для упомянутых выше закрытых административно-территориальных образований в 2000 году также устанавливаются дополнительные ограничения по сравнению с действовавшим ранее порядком. Во-первых, с момента вступления в силу закона о бюджете все налоги и сборы в бюджет и внебюджетные фонды, поступающие с территории ЗАТО, зачисляются в бюджетную систему в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством. Во-вторых, разрешенные законодательством дополнительные налоговые льготы могут быть предоставлены только в части средств, поступающих в бюджеты закрытых административно-территориальных образований. Для предприятий, зарегистрированных в ЗАТО, на территории которых расположены федеральные ядерные центры, сумма средств, оставляемых в распоряжении предприятий в результате применения дополнительных налоговых льгот, не может превышать 50% суммы начисленных налогов и сборов в соответствии с действующим региональным и федеральным законодательством. При этом не могут быть предоставлены дополнительные льготы по подакцизным товарам.

Закон предоставляет Министерству финансов право отказывать бюджетам ЗАТО в выделении финансовой помощи, приостанавливать действие экспортных квот и централизованно поставляемой продукции в случае нарушения органами власти ЗАТО налогового и бюджетного законодательства, а также уменьшать объемы финансовой помощи на суммы незаконно предоставленных налоговых льгот, дотаций и субвенций из бюджетов ЗАТО.

³³ п.1 ст.5 Закона РФ от 14 июля 1992 года №3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" и п.1 ст. 142 Бюджетного Кодекса РФ

Таким образом, несмотря на отказ от положений Бюджетного Кодекса, направленных на полную унификацию налогового и бюджетного законодательства в отношении всех закрытых административно-территориальных образований, в 2000 году планируется распространить действие положений федерального и регионального законодательства на большинство ЗАТО. В то же время, очевидно намерение ограничить свободу органов власти оставшихся ЗАТО в привлечении финансовых ресурсов зарегистрированных на их территории предприятий путем предоставления не предусмотренных законодательством налоговых льгот и зачисления всех налоговых поступлений в местные бюджеты.

Среди прочих положений закона о федеральном бюджете 2000 года следует отметить ужесточение порядка осуществления взаимных расчетов между федеральным и региональными бюджетами, а также порядка возврата бюджетных ссуд³⁴. Начиная с 2000 года, зачет встречных требований между федеральным и региональным бюджетами может осуществляться через территориальные органы федерального казначейства. В случае нарушения сроков возврата или нецелевого использования предоставляемых субъектам Федерации средств федерального бюджета на возвратной и безвозвратной основе Правительство РФ имеет право приостанавливать перечисление любой финансовой помощи регионам, а также взыскивать указанные средства за счет средств, передаваемых регионам в рамках финансовой помощи и взаимных расчетов.

Важным положением закона является отказ от финансирования из федерального бюджета законодательных и нормативных актов, не обеспеченных источниками финансирования, а также рекомендация региональных и местных органов власти

³⁴ См. ст. 72-73 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год".

применять аналогичный принцип при формировании собственных бюджетов³⁵.

Таким образом, при дальнейшем ужесточении правил осуществления вертикальных взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти в 1999 году проходил процесс совершенствования межбюджетных отношений, результаты которого были закреплены в законе о федеральном бюджете на 2000 год.

В заключение необходимо перечислить основные направления дальнейшего реформирования системы распределения федеральной финансовой помощи из ФФПР. По нашему мнению, методика распределения средств ФФПР сама по себе не нуждается в значительных изменениях в ближайшие два-три года. Однако методики расчета расходных потребностей, налогового потенциала, а также некоторые вопросы, тесно связанные с распределением средств ФФПР, требуют совершенствования.

1) Необходим постепенный переход на более сложные методы расчета налогового потенциала, которые принимают во внимание дополнительные факторы, определяющие размер налоговой базы, ее дифференциацию по регионам. Очевидно, что подобные методы должны быть построены на принципах эконометрического моделирования. Вследствие этого, Министерству финансов необходимо приступить к внедрению указанных методов в практику межбюджетных отношений.

2) Недостаточное координирование Министерством финансов своей деятельности с другими министерствами и ведомствами (в особенности с Госкомстатом и Министерством по налогам и сборам) порождает массу проблем при поиске нужных данных. Правительству необходимо дать задания ответственным ведомствам по подготовке требуемой информации в целях из-

³⁵ См. ст. 129 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год".

бежания косвенных оценок и досчетов там, где их можно избежать.

3) Выделение в составе нецелевой финансовой помощи, распределяемой по единой методике, отдельных целевых компонентов противоречит её сути. Вследствие этого, не следует разделять трансферт из ФФП на нецелевой трансферт и целевые перечисления.

4) Необходимо повышать прозрачность процесса расчета трансфертов из ФФП. В идеале любой заинтересованный индивидум должен иметь возможность рассчитать сумму трансферта любому региону, имея в распоряжении методику распределения ФФП, общедоступную отчетность Министерства по налогам и сборам и статистические сборники Госкомстата.

5) Дальнейшее совершенствование методики распределения ФФП должно подразумевать отказ от произвольных корректировок показателей, рассчитанных по разработанным методикам.

Обзор концепций и методов измерения фискального потенциала территорий

За время, прошедшее после начала экономических реформ в 1991 г., межбюджетные фискальные отношения в Российской Федерации претерпели существенные изменения. Российское правительство проделало большую работу по замене прежней, доставшейся в наследство от советской эпохи, системы нормирования расходов и договорных трансфертов более стабильной и «прозрачной», а значит, и более объективной, системой фискального федерализма, которая отвечает потребностям экономики свободного рынка.

В условиях фискального федерализма есть три причины, по которым субнациональным административно-территориальным образованиям может потребоваться финансовая помощь от федерального правительства.

Во-первых, может случиться так, что без финансовой помощи (грантов) федерального правительства некоторые регионы окажутся не в состоянии выйти на требуемый уровень обеспеченности населения общественными благами, особенно когда этот уровень существенно зависит от внешних, неподконтрольных региональным властям факторов. Примером могут служить расходы на соблюдение экологических норм (борьба с загрязнением окружающей среды). Вторая причина предоставления финансовой помощи (грантов) по линии межбюджетного регулирования – обеспечение макроэкономической стабильности. Третья причина – целенаправленное решение федеральными властями задачи выравнивания ресурсной обеспеченности регионов.

Фискальный потенциал и фискальные усилия

Одна из важнейших причин существования межбюджетных трансфертов в Российской Федерации заключается в необходимости выравнивания фискальных ресурсов между субъектами РФ. Выравнивание ресурсов между регионами имеет два измерения: выравнивание исходя из потребности в бюджетных расходах и выравнивание фискальных потенциалов.

Фискальный потенциал

Фискальный потенциал региона – это такой объем доходов, который потенциально может быть получен региональным бюджетом из местных источников при средних налоговых усилиях. Под налоговыми усилиями в данном случае понимаются величины налоговых ставок и льгот, действующих на территории региона, а также собираемость налогов. От налоговых усилий зависит величина получаемых доходов. Поэтому для возможности сравнения фискальных потенциалов разных регионов налоговые усилия должны быть одинаковыми для всех регионов. В нашем случае фискальный потенциал определяется для средних (по России) налоговых усилий.

Для распределения межбюджетных грантов (трансфертов), направленных на выравнивание ресурсной обеспеченности регионов, исключительно важно уметь правильно измерить их фискальные потенциалы. Хотя потребность в хорошем показателе, отражающем фискальный потенциал регионов, исключительно велика, найти удовлетворительную количественную меру его не так-то просто. Например, на первый взгляд может показаться, что сумма платежей, фактически собранных в соответствующем регионе, может служить достаточно хорошей аппроксимацией фискального потенциала этого региона, однако на самом деле это не так. Причина этого состоит как раз в различии налоговых усилий. Выбрать один показатель, который бы отражал потенциальную способность региона генерировать бюджетные доходы, достаточно трудно. Как мы покажем ниже, у каждого из показателей-кандидатов есть свои достоинства и недостатки. В России дело осложняется еще отсутствием хорошей статистической базы. Данные, с помощью которых можно было бы вычислять показатели фискального потенциала, очень часто оказываются слишком неточными или могут отсутствовать вообще.

Существует несколько элементов, за счет которых образуется разрыв между количеством фактически собранных в регионе налогов и *потенциальной способностью* региона генерировать бюджетные доходы. Во-первых, два региона, обладающие равными фискальными потенциалами могут собирать разное количество платежей потому, что в этих регионах действуют разные налоговые ставки. Во-вторых, два региона с одинаковым фискальным потенциалом могут собирать разный объем бюджетных доходов потому, что налоговые органы этих регионов работают по разному и уровень налоговой дисциплины среди налогоплательщиков в этих регионах разный. Ясно, что ставки налогообложения, качество работы налоговой администрации и дисциплинированность плательщиков сказываются на уровне налоговых поступлений, однако на *потенциальную способность* регионов генерировать доходы они не влияют.

Потенциальная способность региона генерировать бюджетные доходы, называемая фискальным (налоговым) потенциалом, определяется экономической структурой региона и его обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами – налоговыми базами. Например, база налога на прибыль предприятий – это сумма налогооблагаемой прибыли, полученной всеми зарегистрированными в области предприятиями. Другими примерами налоговых баз могут служить доходы физических лиц (налоговая база подоходного налога с физических лиц), стоимость, добавленная в процессе производства (налог на добавленную стоимость), стоимость налогооблагаемого имущества (налог на имущество) и т.д. Очевидно, что чем меньше совокупная налоговая база региона (представляющая собой сумму налоговых баз по всем налогам, которые собираются или могут собираться в регионе), тем меньше его фискальный потенциал.

Фискальные усилия

Фискальные усилия – это то, в какой мере данная территория или субнациональный регион используют находящуюся в их распоряжении доходную базу. В этом смысле уровень фискальных усилий региона зависит от ставок налогообложения (если субнациональные правительства могут самостоятельно устанавливать ставки налогообложения), от уровня предоставленных налоговых освобождений (при условии, что региональные власти могут самостоятельно определять структуру налогов и льгот) и от эффективности работы налоговых служб (собираемость налогов). Уровень фискальных усилий обычно измеряется отношением фактически собранных бюджетных платежей к тому или иному показателю, отражающему фискальный потенциал данного региона. Фискальный потенциал и фискальные усилия – это понятия взаимосвязанные. Тому есть несколько причин.

Во-первых, величина фискального потенциала зависит от уровня налоговых усилий. Ясно, что сумма налоговых поступлений зависит от величины ставок налогообложения и собираемости налогов. Чем выше налоговая нагрузка и собираемость налогов (налоговые усилия), тем выше фискальный потенциал при неизменной базе. Таким образом, определение налогового потенциала должно производиться с оговоркой об уровне налоговых усилий, считающихся заданными. В работе, по материалам которой написана статья, оценка налогового потенциала проводилась для усредненных по России налоговых усилий. Таким образом, если регионы с одинаковой налоговой базой фактически имеют разные налоговые доходы, то можно говорить, что они прилагают разные налоговые усилия, характеризующиеся величиной данного разрыва. Признание того обстоятельства, что разные регионы могут проявлять разный уровень налоговых усилий, подчеркивает тот факт, что собранные в регионе доходы и способность региона генерировать бюджетные доходы – это два совершенно разных понятия.

Во-вторых, уровень фискальных усилий может стать самостоятельным фактором при распределении выравнивающих грантов между регионами. Идея состоит в том, что размер финансовой помощи, выделяемой регионам, можно увязать с относительной интенсивностью фискальных усилий, проявляемых этими регионами. Можно, например, ввести такое правило: регионы, которые прилагают много усилий к тому, чтобы собрать как можно больше доходов, но которым все равно не удастся собрать столько доходов, чтобы обеспечить своему населению некоторый минимальный уровень общественных услуг, более достойны получения финансовой помощи из федерального бюджета, чем регионы, таких усилий не прилагающие. Но, с другой стороны, если просто поощрять регионы, которые проявляют высокий уровень фискальных усилий, это может привести к тому, что средства федерального бюджета будут расходоваться на не нужные региональные проекты. Дело в том, что в некоторых регионах более высокий уровень

фискальных усилий может объясняться тем, что в этих регионах просто существует определенный перекоп в структуре совокупного спроса (и, соответственно, совокупных расходов) в пользу государственного сектора за счет частного. Таким образом, хотя можно попытаться привести доводы о необходимости поощрения регионов, прилагающих высокие фискальные усилия, обоснования эти с теоретической точки зрения нельзя считать полностью доказанными. Действительно, если регион предпочитает большую часть своего валового дохода потреблять в государственном, а не в частном секторе, то с какой стати такой регион должен получать больше средств из федерального бюджета? С теоретической точки зрения самым лучшим решением было бы не поощрять, но и не наказывать регионы за их фискальные усилия. Иными словами, федеральная политика должна быть нейтральной по отношению к проявляемым регионами налоговым усилиям. В странах, в которых субнациональные власти не имеют традиций по генерированию собственных налоговых поступлений, в частности, в России, возможно, имело бы смысл ввести какие-то временные меры по стимулированию налоговых усилий регионов.

В-третьих, четкое понимание понятия «налоговых усилий» исключительно важно для обоснования выбора показателя, отражающего фискальный потенциал. Представим себе на минуту, что центральное правительство решает в качестве меры фискального потенциала регионов использовать объем бюджетных поступлений, фактически собираемых в этих регионах. Разумеется, это подтолкнет регионы к тому, чтобы собирать меньше налогов на своей территории – при этом и избиратели будут довольны, и сокращение доходов в местный бюджет будет компенсировано (по крайней мере, отчасти) увеличением трансфертов из федерального бюджета. Использование фактических поступлений в качестве меры фискального потенциала будет, таким образом, подталкивать субнациональные правительства к тому, чтобы снижать ставки

налогообложения и вообще снижать свой уровень фискальных усилий. Ниже, при обсуждении каждого показателя, который может быть использован в качестве меры фискального потенциала, мы обязательно будем специально останавливаться на вопросе о том, не создаст ли использование этого показателя ложных стимулов у региональных властей.

Измерение фискального потенциала

Уметь измерять фискальный потенциал чрезвычайно важно для реализации национальной программы выравнивания регионов за счет предоставления им грантов (финансовой помощи) из федерального бюджета. Поскольку уровень фискальных усилий определяется как отношение фактически собранных доходов к фискальному потенциалу региона, мы больше не будем ничего говорить об измерении фискальных усилий и сосредоточимся исключительно на измерении фискального потенциала.

Существует ряд методов, с помощью которых можно измерить фискальный потенциал региона. Во-первых, возможно использование в этих целях показателя фактически собранных поступлений. В настоящее время в России в качестве меры фискального потенциала регионов используются показатели доходов, фактически собранных в базовом году. Во-вторых, может применяться показатель среднедушевых доходов населения, который несомненно является базовым, основным показателем относительного уровня фискального потенциала. Показатель подушевого дохода уже давно и широко используется в качестве относительной меры фискального потенциала во многих странах мира. В третьих, возможно измерение фискального потенциала с помощью показателя валового регионального продукта (ВРП). Четвертым показателем является уровень совокупных налогооблагаемых ресурсов (СНР) региона. В пятых, измерение фискального потенциала возможно с помощью так называемой «репрезентативной налоговой си-

стемы». И, наконец, мы предложим еще один, шестой, способ измерения фискального потенциала, в котором метод репрезентативной налоговой системы сочетается с использованием регрессионного анализа. При обсуждении этих альтернативных способов измерения мы будем учитывать их практическую применимость в контексте межбюджетных фискальных отношений в Российской Федерации.

Фактические собранные в регионе платежи

В настоящее время в Российской Федерации в качестве меры фискального потенциала регионов используется показатель платежей, фактически собранных в базовом году, с последующей корректировкой на изменения в законодательстве, имевшие место после базового года. Использование данных за базовый год минимизирует возможность возникновения у регионов ложных стимулов, т. е. вряд ли сможет подтолкнуть регионы к уменьшению собираемости налогов, поскольку размер получаемых регионами трансфертов в данном случае уже не зависит от того, сколько платежей собрано в регионе в текущем периоде. Однако метод пересчета показателей базового года с учетом произошедших с тех пор изменений далек от совершенства, не вполне объективен (т. е. не исключает возможность субъективного подхода), в результате чего система расчета межбюджетных трансфертов оказывается не вполне ясной и четкой, не вполне «прозрачной». Использование данных по базовому году может также создать у регионов ложные стимулы в будущем: регионы, в настоящее время не прилагающие особых фискальных усилий, могут выиграть от такого поведения в будущем, если базовый год будет перенесен ближе к нашим дням.

Кроме того, точность показателей фискального потенциала, основанных на данных за базовый год, неизбежно будет со временем снижаться, особенно если учесть радикальные перемены, имевшие место в экономике Российской Федерации за

период с 1991 г. Исходя из вышесказанного, мы считаем, что показатель собранных когда-то в прошлом платежей не может считаться оптимальным показателем фискального потенциала регионов Российской Федерации. Можно предложить более подходящие показатели, пять из которых рассматриваются нами ниже. Использование этих альтернативных показателей фискального потенциала не создает у регионов предпосылок для сокращения собираемости налогов, при этом показатели основаны не на информации за прошлые годы или за базовый год, а на данных за текущий период.

Среднедушевые доходы населения

Самый очевидный источник доходов регионального бюджета – это доходы проживающих в этом регионе налогоплательщиков. Поэтому самым естественным и одним из наиболее широко используемых показателей относительного уровня фискального потенциала региона является показатель среднедушевых доходов населения региона.

Основное преимущество показателя среднедушевого дохода в качестве меры фискального потенциала заключается в том, что данные по этому показателю доступны. Госкомстат РФ ежегодно публикует данные о среднедушевых доходах населения по субъектам Федерации. Смысл этого показателя совершенно ясен и объективен, что с теоретической точки зрения является важным преимуществом. Даже люди, не имеющие специального экономического образования, интуитивно понимают, каким образом измеряется показатель среднедушевых доходов и почему его можно считать достаточно адекватным показателем относительного уровня фискального потенциала региона (в «богатом» регионе и люди «богаче»).

Но хотя простота и является главным достоинством показателя среднедушевых доходов, она же является и его главным недостатком. В России статистика среднедушевых доходов далеко не всегда отражает истинное положение дел, поскольку тене-

вая экономика имеет разный удельный вес в экономике разных регионов. Но даже если оставить в стороне проблемы точности измерения среднедушевых доходов, этот показатель неполно отражает способность региона генерировать бюджетные доходы. В частности, этот показатель не учитывает того, что региональные власти могут облагать налогом экономические ресурсы, принадлежащие нерезидентам. Представим, например, что в регионе сильно развит туризм. Такой регион может собирать значительные объемы бюджетных поступлений за счет расходов, которые несут на его территории туристы (например, за счет поступлений от налога с продаж, за счет гостиничных сборов и т.д.), однако наличие таких дополнительных доходных источников у регионального бюджета может и не отражаться (или отражаться лишь в незначительной мере) на доходах его жителей, т. е. на среднедушевом доходе. Иначе говоря, недостаток показателя среднедушевых доходов в качестве относительной меры фискального потенциала регионов заключается в том, что он не всегда адекватно отражает относительный размер совокупной налоговой базы, которой располагает регион.

Самая главная проблема с использованием этого показателя в России заключается в том, что хотя данные по среднедушевым доходам широко публикуются, точность этих данных вызывает сомнения. И дело даже не только в наличии теневой экономики; в такой большой и экономически не однородной стране как Россия, точно измерить такой показатель достаточно трудно.

Валовой региональный продукт (ВРП)

Третий возможный показатель фискального потенциала регионов – это валовой региональный продукт (ВРП), т. е. региональный аналог валового внутреннего продукта (ВВП). Валовой региональный продукт определяется как суммарная стоимость товаров, работ и услуг, произведенных с использо-

ванием экономических ресурсов региона (земли, труда и капитала) за данный период времени за вычетом промежуточного потребления. Поскольку суммарная добавленная стоимость товаров, работ и услуг, произведенных в регионе, равна доходу, полученному владельцами задействованных экономических ресурсов, ВРП отражает общую сумму дохода, который правительство региона потенциально может обложить налогом. ВРП – это более емкая мера фискального потенциала, чем среднедушевой доход, поскольку ВРП включает в себя все доходы, генерируемые внутри региона, не зависимо от места проживания работников или регистрации предприятий.

На практике в показателе ВРП значительную долю будут занимать доходы физических лиц – жителей соответствующего региона, поскольку большинство жителей региона работают в том же регионе, где и живут, причем это относится и к тем, кто работает по найму, и к тем, кто имеет собственное дело. Кроме того, ВРП включает также доходы нерезидентов, которые подлежат налогообложению в данном регионе. Если вернуться к нашему предыдущему примеру, где речь шла о туристах, то в отличие от показателя среднедушевого дохода, ВРП отражает также суммы, потраченные туристами на гостиничные услуги и покупки на территории региона.

Несмотря на более емкий характер ВРП, в качестве меры фискального потенциала этот показатель также страдает определенной «одномерностью». Дело в том, что разные налоговые базы могут облагаться налогами по разным ставкам, а ВРП — это просто сумма всех стоимостей, добавленных экономическими ресурсами региона. В то же время, расчет валового регионального продукта трудоемок, требует использования большого количества данных и публикуется с большим лагом (около двух лет).

Другие недостатки ВРП в качестве меры фискального потенциала связаны с особенностями структуры российских налогов. Например, в настоящее время налог на прибыль предпри-

ятий уплачивается по месту регистрации предприятия, а не по месту осуществления им своей хозяйственной деятельности. В связи с этим между фискальным потенциалом и ВРП возникает расхождение. В других странах доходы предприятий разверстываются по всем регионам, в которых они осуществляют свою хозяйственную деятельность, и разверстка эта производится с помощью формул, в которых учитываются такие факторы, как местонахождение производственных мощностей, рабочей силы, территориальная структура продаж.

Подводя итог, можно сказать, что хотя ВРП является более емкой мерой фискального потенциала региона, чем среднедушевой доход, все же существуют определенные несоответствия между теми налогооблагаемыми ресурсами, которые реально доступны региону, и ВРП. Попытка в какой-то мере преодолеть или устранить эти несоответствия привела к созданию еще одного показателя – так называемого «показателя совокупных налогооблагаемых ресурсов» региона.

Совокупные налогооблагаемые ресурсы (СНР)

Показатель совокупных налогооблагаемых ресурсов как меры фискального потенциала региона тесно связана с валовым региональным продуктом (ВРП). Федеральное правительство США начало использовать СНР в качестве меры фискального потенциала в 1987 г.

Показатель совокупных налогооблагаемых ресурсов был предложен в связи с тем, что хотя ВРП достаточно хорошо отражает совокупный объем хозяйственной деятельности, имеющей место в регионе, он не учитывает влияния некоторых федеральных налогов и трансфертов из федерального бюджета на фискальный потенциал регионов. Для пересчета ВРП в СНР необходимо выполнить ряд преобразований. Во-первых, из валового регионального продукта необходимо вычесть некоторые федеральные налоги, поскольку эти средства не являются источником доходов для регионального и местных бюджетов.

В США вычитаемые косвенные федеральные налоги включают платежи в систему социального обеспечения и в федеральные пенсионные фонды. Затем для получения СНР региональный показатель ВРП должен быть увеличен на сумму прямых трансфертов из федерального бюджета предприятиям и физическим лицам, включая выплаты из федерального пенсионного фонда и выплаты пособий по безработице, ведь все эти трансферты увеличивают благосостояние производителей и жителей региона, а тем самым и увеличивают и способность региона генерировать бюджетные платежи. Кроме того, в случае использования этого показателя в России, необходимо будет также ввести определенные поправки для устранения расхождений между ВРП и совокупным объемом налогооблагаемых ресурсов, связанных со структурой налога на прибыль предприятий.

Преимущество показателя СНР в качестве меры фискального потенциала заключается в том, что он более точно отражает фактический объем налоговых ресурсов, доступных региону, чем ВРП. Недостатки у него аналогичны недостаткам ВРП, и заключаются в том, что для расчета такого показателя необходимо собрать достаточно много данных. В принципе, СНР со временем может найти применение в России, однако в настоящее время данных, необходимых для его расчета, может просто не быть.

Перечень уточнений (корректировок), которые необходимо произвести, чтобы от показателя ВРП перейти к показателю СНР, мы поясним на числовом примере. Первая группа преобразований представляет собой поправку на косвенные федеральные налоги на предприятия и федеральные трансферты (субсидии) предприятиям и населению. Необходимость такой корректировки связана с тем, что федеральные косвенные налоги уменьшают способность регионов генерировать бюджетные платежи, а субсидии юридическим и физическим лицам, наоборот, увеличивают фискальный потенциал регионов. Размер подобных поправок может быть весьма значительным

поскольку главными компонентами федеральных косвенных налогов являются отчисления в систему социального страхования и в пенсионные фонды.

Поясним смысл этих поправок на числовом примере. Пусть ВРП региона А равен 5 000 ед. Предприятия региона перечисляют в федеральный бюджет косвенных налогов на сумму 600 ед. (например, отчисления от фонда заработной платы на социальное страхование). При этом предприятия и население региона получают субсидий из федерального бюджета на сумму 100 ед. Корректировка ВРП на эти потоки дает промежуточный результат 4500 ед.

Вторая группа поправок касается учета особенностей структуры налога на прибыль предприятий (НПП) в Российской Федерации. Как известно, НПП взимается не по месту осуществления предприятием своей хозяйственной деятельности, а по месту его регистрации. Если бы регионы имели право самостоятельно назначать ставки налогообложения, для предприятий было бы выгодно регистрироваться в тех регионах, где ниже налоги. Кроме того, в связи с этим возникает разрыв между налогооблагаемыми ресурсами региона и ВРП, поскольку ВРП учитывает всю полученную в регионе прибыль независимо от того, где зарегистрировано предприятие. Таким образом, из полученного выше промежуточного результата необходимо вычесть прибыль, полученную предприятиями, расположенными на территории региона, но зарегистрированными в других регионах, и прибавить прибыль, полученную предприятиями, расположенными вне региона, но зарегистрированными в данном регионе. Полученная в результате величина будет отражать совокупные налогооблагаемые ресурсы региона.

Продолжая численный пример с регионом А, предположим, что имеется некоторое число предприятий, которые ведут хозяйственную деятельность на территории региона, хотя зарегистрированы (и платят налоги) они в другом регионе. Пред-

положим, что прибыль, полученная этими предприятиями на территории данного региона, составляет 1300 ед. Эту сумму необходимо вычесть из полученного выше промежуточного результата. При этом существуют также фирмы, которые зарегистрированы и являются налогоплательщиками на территории региона А, однако ведут свою хозяйственную деятельность не только на территории региона А, но и в других регионах. Предположим, что в результате хозяйственной деятельности вне региона эти предприятия получают дополнительную прибыль в размере 1400 ед. Эту сумму необходимо прибавить к промежуточному результату. Окончательно получаем, что совокупные налогооблагаемые ресурсы региона А составляют 4600 ед.:

Валовой региональный продукт	5000
Федеральные косвенные налоги на предприятия (-)	600
Выплаты субсидий и пособий из федерального бюджета (+)	100
Промежуточный результат	4500
Прибыль «чужих» предприятий, полученная в данном регионе (-)	1300
Прибыль «местных» предприятий, полученная в других регионах (+)	1400
Совокупные налогооблагаемые ресурсы	4600

Репрезентативная налоговая система (РНС)

Чтобы преодолеть одномерность, свойственную всем показателям фискального потенциала, рассмотренным нами до сих пор, в США разработана и применяется так называемая «репрезентативная налоговая система» (РНС). Основная идея, заложенная в РНС в качестве меры фискального потенциала регионов, заключается в расчете суммы бюджетных платежей, которые были бы собраны в регионе, если бы регион прилагал для их сбора средний уровень фискальных усилий, и при этом состав налогов и ставки налогообложения во всех регионах использовались одинаковые (поскольку в США правительства

штатов могут сами определять состав и структуру местных налогов, а также ставки, по которым они взимаются). Для применения этого метода необходимо иметь данные по фактически собранным налогам (и неналоговым платежам) и по налоговым базам (показателям, прямо или косвенно их отражающим) по всем рассматриваемым налогам и по всем регионам. Имея данные по всем налоговым базам и по всем регионам, а также зная средний уровень фискальных усилий, прилагаемых регионами для сбора каждого налога (о том, как он рассчитывается, мы расскажем ниже), мы сможем рассчитать объем поступлений, который мог бы собрать каждый регион, если бы прилагал для этого средний уровень фискальных усилий, т. е. если бы ставки налогов у всех регионов были одинаковыми (средними) при одинаковой собираемости налогов. Именно эта величина и принимается за меру фискального потенциала региона. Основным достоинством РНС является то, что все расчеты производятся на дезагрегированных данных и учитывают все особенности налоговых баз региона (их прямых или косвенных характеристик).

Применение метода РНС предполагает пять шагов: (1) для каждого региона определяются все статьи доходов местного бюджета (2) строится единая классификация статей доходов разных регионов (3) для каждого класса доходов определяется состав стандартной (нормативной) налоговой базы, (4) для каждой налоговой базы определяется репрезентативная (средняя) ставка налогообложения, (5) производится расчет фискального потенциала каждого региона. Ниже мы остановимся на каждом из этих пяти пунктов подробнее.

Исчерпывающий перечень собственных доходов каждого региона

Чтобы построить показатель, который бы максимально точно отражал фискальный потенциал регионов, репрезентативная

налоговая система должна учитывать все налоги и квази-налоговые платежи, поступающие в региональные и местные бюджеты. Платежи, включаемые в состав РНС по каждому региону, должны включать все местные налоги а также квази-налоги, такие как налог с владельцев транспортных средств, платежи за лицензирование, регистрационные сборы, платежи за получение различных разрешений (прав на ту или иную деятельность), платежи за пользование коммунальными услугами, штрафы. Состав этих местных налоговых и неналоговых платежей у всех регионов может быть разным. Поскольку доходы предприятий, находящихся в собственности региональных властей, также увеличивают фискальный потенциал регионов, они тоже должны быть включены в состав источников дохода, которые будут учитываться при оценке фискального потенциала.

Единая классификация доходов. Состав местных налогов у разных регионов может быть разным, при этом взиматься они могут по разным правилам, поэтому для построения репрезентативной структуры налогов все множество платежей, собираемых разными регионами, следует классифицировать по единой схеме. В основу такой классификации закладывается принцип сходства источников доходов.

В налоговой практике США элементы репрезентативной налоговой структуры называются налоговыми компонентами. Например, в одну группу можно объединить все региональные акцизные налоги на крепкие алкогольные напитки. В том или ином виде такой налог, скорее всего, будет существовать в каждом регионе, но взиматься может по разным правилам и по разным ставкам. Объединяя их в одну группу – в один и тот же компонент налоговой системы – мы получаем возможность в дальнейшем работать не с мелкими доходными статьями (которые в каждом регионе могут быть разными), а с меньшим числом стандартных налоговых компонентов. Например, репрезентативная налоговая система Канады состоит из 33 компонентов; данные в разрезе этих компонентов публику-

ются по всем 10 канадским провинциям. В США репрезентативная налоговая система включает 27 типов налогов, взимаемых на уровне штатов, включая как детализированные компоненты, например «Некоторые налоги с продаж крепких алкогольных напитков», так и сводные, например «Налоги с валовых продаж и валовых поступлений от реализации». Полный перечень налоговых компонентов репрезентативной налоговой системы США приводится в таблице 4.

Определение стандартных налоговых баз. Следующий шаг заключается в том, что для каждого налогового компонента определяется его стандартная налоговая база. Иногда определение такой стандартной налоговой базы можно позаимствовать непосредственно из действующего законодательства. Такое возможно, если во всех регионах действует одно и то же определение налоговой базы некоторого налога, и при этом имеются данные по размеру налоговой базы этого налога во всех регионах. Если в США определение налоговых баз по сходным местным налогам может весьма сильно различаться в разных штатах и разных муниципалитетах, то в Российской Федерации одни и те же налоги в разных регионах, как правило, имеют одинаковые по своей структуре налоговые базы, особенно если речь идет о регулируемых налогах, т. е. тех, поступления от которых некоторым образом распределяются между федеральным и региональными бюджетами.

Однако по некоторым налоговым компонентам определить стандартные налоговые базы может быть не так просто. Для многих региональных и местных налогов, а также для квазиналоговых платежей состав нормативных налоговых баз может быть разным в разных регионах, или данные по нормативным налоговым базам могут отсутствовать. В подобных случаях приходится искать некоторые показатели, косвенно измеряющие налоговые базы таких налоговых компонентов. Требования по выбору косвенных показателей, отражающих размер стандартных налоговых баз в регионах, следующие: (1) эти показатели должны как можно более тесно коррелировать с

нормативной налоговой базой (т. е. налоговой базой, выбранной в качестве стандартной); (2) они должны быть хорошо определены (не допускать неоднозначных толкований); (3) по ним должны иметься сопоставимые данные по всем регионам. Примером косвенных показателей, отражающих размер нормативной налоговой базы, в США может служить объем потребления в том или ином регионе крепких алкогольных напитков (в галлонах), который служит мерой налоговой базы компонента «Некоторые налоги с продаж крепких алкогольных напитков». Объем оборота розничной торговли и поступления от реализации по некоторым категориям предприятий сферы обслуживания служат косвенной мерой налоговой базы для компонента «Налоги с валовых продаж и с валовых поступлений от реализации». Полный перечень стандартных налоговых баз, принятых в репрезентативной налоговой системе США, приводится в таблице 4.

Важная особенность этого подхода заключается в том, что данные, используемые для измерения стандартных налоговых баз, должны обязательно браться из независимых источников, которые не подчиняются правительству регионов. Состав источников информации и самих данных необходимо очень тщательно продумать, прежде чем будет принято решение, какую налоговую базу выбрать для каждого налогового компонента. Например, может возникнуть желание в качестве стандартной налоговой базы для налогов с валового объема реализации в России использовать показатель валового оборота, данные по которому публикуются Госкомстатом. Однако совершенно очевидно, что объемы товарооборота, которые сообщают региональные отделы Госкомстата, будут зависеть от того, насколько эффективно региональные налоговые инспектора проводят контрольную работу и проверяют торговые и сбытовые организации. Кроме того, несмотря на то, что официально региональные налоговые службы подчиняются федеральной налоговой службе, региональные власти могут оказывать на них сильное давление. При выборе показателей для измерения

компонентов репрезентативной налоговой системы нужно стараться избегать использования подобных, заведомо «смещенных» оценок.

ТАБЛИЦА 4

Налоговые компоненты и налоговые базы, используемые в репрезентативной налоговой системе США

Налоговый компонент	Налоговая база
Налоги с валовых продаж и валовых поступлений от реализации	Объем оборота розничной торговли и поступления от реализации по некоторым категориям предприятий сферы обслуживания
Некоторые налоги с оборота тотализаторов	Обороты букмекерских контор на собачьих бегах, ипподромах, стадионах, где принимаются ставки
Некоторые налоги с продаж моторного топлива	Потребление бензина в галлонах
Некоторые налоги на страховые учреждения	Страховые премии по страхованию жизни, здоровья, имущества, гражданской ответственности
Некоторые налоги с продаж табачных изделий	Объем потребления сигарет (в пачках)
Некоторые налоги на оборот культурно-зрелищных учреждений	Оборот культурно-зрелищных учреждений
Платежи за некоторые коммунальные услуги	Доходы предприятий электроснабжения, газоснабжения, телефонных компаний
Некоторые налоги с продаж крепких алкогольных напитков	Объем потребления крепких алкогольных напитков (в галлонах)
Некоторые налоги на реализацию пива	Объем потребления пива в баррелях
Некоторые налоги на реализа-	Объем потребления вида в галлонах

Налоговый компонент	Налоговая база
цию вин	
Сборы на выдачу прав на управление транспортными средствами	Количество выданных прав
Сборы за регистрацию предприятий	Количество предприятий
Сборы на выдачу лицензий на охоту и рыбалку	Количество выданных лицензий
Сборы за выдачу лицензий на торговлю крепкими алкогольными напитками	Количество выданных лицензий
Сборы за регистрацию легкового автотранспорта	Количество регистраций легковых автомобилей
Сборы за регистрацию грузовых транспортных средств	Количество регистраций грузовых транспортных средств
Подходные налоги с физических лиц	Обязательства по подоходным налогам, поступающим в федеральный бюджет
Налог на прибыль предприятий (доходы корпораций)	Прибыль предприятий
Имущественный налог на жилье	Рыночная стоимость жилого фонда
Имущественный налог на фермы	Рыночная собственность с/х недвижимости
Имущественный налог на собственность коммерческих и промышленных предприятий	Чистая балансовая стоимость материально-торговых запасов, недвижимости, промышленного оборудования
Имущественный налог с коммунальных предприятий	Чистая балансовая стоимость основных фондов предприятий электро- и газоснабжения, телефонных компаний
Налог на наследство и дарение	Поступления налогов на наследство и дарения в федеральный бюджет

Налоговый компонент	Налоговая база
Налог на добычу нефти и газа	Объем добычи нефти и газа (в тек. ценах)
Налог на добычу угля	Объем добычи угля (в тек. ценах)
Налог на добычу полезных ископаемых (не вкл. топливо)	Объем добычи полезных ископаемых (в тек. ценах)
Прочие налоги	Доходы физических лиц

Определение средних ставок налогов. После того, как для каждого налогового компонента мы определили стандартный показатель налоговой базы, необходимо определить репрезентативную (усредненную) ставку налогообложения, которая будет применяться к этой налоговой базе. При этом средние ставки рассчитываются не путем усреднения ставок налогообложения, установленных в законах соответствующих регионов, а путем расчета средневзвешенных фактических налоговых ставок по фактически собранным в регионах платежам.

Для этого по каждому налоговому компоненту мы складываем полученные всеми регионами доходы, и делим это число на суммарный размер налоговых баз этого компонента по всем регионам. Полученная в результате такого деления величина будет считаться средней или репрезентативной налоговой ставкой по данному компоненту. Поясним сказанное на конкретном примере. В 1988 г. в США во все бюджеты штатов и местные бюджеты поступило 108 млрд. долл. от налогов с продаж, при этом суммарная налоговая база этого компонента в том году примерно оценивалась в 1800 млрд. долл. (объем розничного оборота плюс поступления от реализации по некоторым категориям предприятий сферы обслуживания). Разделив одно на другое (108/1800) получим, что средняя ставка налогообложения по данному компоненту составляет 6 процентов. Еще раз подчеркнем, что эта ставка отражает средний уровень фискальных усилий, приложенных всеми ре-

гионами, а не среднюю величину из записанных в законах ставок налогообложения.

Оценка фискального потенциала. На последнем шаге определяется фискальный потенциал каждого региона. Для этого по каждому налоговому компоненту необходимо взять его среднюю ставку (рассчитанную на предыдущем шаге) и умножить на стандартную налоговую базу этого компонента в соответствующем регионе. Сложив такие произведения по всем компонентам, мы получим сумму, отражающую общий объем доходов, который каждый регион смог бы собрать, если бы прилагал для этого средний уровень фискальных усилий, и если бы состав, структура и ставки налогов во всех регионах были одинаковыми. Именно эта величина и берется в качестве оценки фискального потенциала региона.

В целом, метод определения фискального потенциала по репрезентативной налоговой системе позволяет очень точно и полно оценить фискальный потенциал каждого региона. Метод основан на использовании дезагрегированных данных и учитывает неодинаковость налоговых ставок по разным компонентам налоговой системы. Благодаря этому показатель фискального потенциала, определенный с помощью репрезентативной налоговой системы, считается весьма точной мерой истинного фискального потенциала регионов. Недостатком данного метода является то, что он требует использования чрезвычайно большого объема данных. Пока еще никто не пытался применить метод репрезентативной налоговой системы для оценки налогового потенциала регионов России (во всяком случае, нам ничего о таких попытках не известно).

Репрезентативная налоговая система с использованием регрессионного анализа

Главным достоинством метода измерения фискального потенциала по репрезентативной налоговой системе является его

точность. Однако метод весьма требователен к данным (и по количеству, и по качеству), что в некоторых странах может послужить препятствием к его применению. Но существует и другой способ, который, обеспечивая сопоставимый с РНС уровень точности, позволяет существенно снизить требования к данным (по крайней мере, к их количеству). Этот метод предполагает использование в рамках подхода РНС регрессионного анализа.

Использование регрессионного анализа в подходе РНС позволяет резко сократить потребность в данных для измерения фискального потенциала. При использовании регрессионного анализа уже не потребуется собирать данные по фактическим поступлениям доходов и по налоговым базам для каждого компонента налоговой системы, а потребуется только информация о совокупных доходах, собранных в каждом регионе, плюс данные по некоторому набору переменных, используемых в качестве косвенных измерителей налоговых баз регионов. Хотя и в этом случае необходимо заботиться о качестве и сопоставимости данных, требования к данным в этом подходе предъявляются не такие жесткие, как при покомпонентном измерении. Еще одним достоинством является то, что при использовании регрессионного анализа отпадает необходимость группировать доходные статьи по налоговым компонентам, а также конструировать для каждого компонента налоговой системы свою собственную стандартную налоговую базу.

Но можно поступить и наоборот – расширить метод РНС с использованием регрессионного анализа за счет использования дезагрегированной информации по поступлениям из основных доходных источников, косвенным измерителям налоговых баз этих источников, а также за счет использования показателей, косвенно отражающих прочие доходы. Включение большего количества объясняющих переменных в регрессионную модель повышает точность регрессионного варианта РНС, хотя достигается это за счет повышения требований к данным и более интенсивного анализа данных.

Итак, определив некоторый набор переменных, отражающих (как правило, косвенно) размер налоговых баз регионов, и собрав данные по этим переменным по всем регионам, а также данные по фактически собранным в этих регионах платежах, можно оценить фискальный потенциал регионов с помощью регрессионного анализа. Регрессионный анализ – это статистический метод, который позволяет предсказать значение некоторой переменной, зная значения одной или нескольких других переменных. Регрессионный метод заключается в оценке коэффициентов B_0 , B_1 , B_2 и т.д. уравнения следующего вида:

$$Y = B_0 + B_1(\text{Налог. база 1}) + B_2(\text{Налог. база 2}) + B_3(\text{Налог. база 3}) \text{ и т.д.},$$

где Y – фактически собранные в регионе платежи в бюджет, налог. база 1, 2 и т.д. – показатели, косвенно или непосредственно отражающие величину совокупной налоговой базы данного региона или отдельных ее компонентов.

Определив с помощью регрессионного метода значения параметров данного уравнения, мы можем с помощью этого уравнения рассчитать сколько доходов должен был бы собрать тот или иной регион, судя по известным характеристикам его налоговой базы. Величина поступлений в бюджет региона за счет собственных источников, предсказанная или рассчитанная с помощью модели, будет отражать сумму платежей, которая была бы собрана в регионе, если бы регион приложил для этого фискальные усилия средней силы. Аналогично тому, как этот делалось в базовом методе СНР (без регрессионного анализа), данную величину, предсказанную моделью, можно интерпретировать как фискальный потенциал региона. Отклонения фактических значений бюджетных поступлений от рассчитанных с помощью модели можно интерпретировать как следствие неодинаковости фискальных усилий регионов, т. е. считать их следствием отклонения уровня фискальных усилий региона от среднего уровня фискальных усилий по всем

регионам. Например, если фактические платежи, собранные в регионе, оказались выше предсказанного моделью уровня, можно считать, что эта положительная разность свидетельствует о том, что данный регион приложил для сбора платежей в бюджет больше усилий, чем регионы в среднем.

По сравнению с расчетной версией РНС, у регрессионного метода есть целый ряд преимуществ. Во-первых, при использовании регрессионного метода отпадает необходимость определять состав налоговых компонентов, определять по каждому из них стандартные базы и вычислять репрезентативные ставки налогов. Регрессионное уравнение само дает информацию о зависимостях между фактическими поступлениями и налоговыми базами в ходе процедуры статистической оценки. С вычислительной точки зрения данный метод гораздо проще, чем расчетный РНС. Кроме того, гарантируется объективность результатов. За исключением выбора переменных, отражающих размер налоговых баз, никак иначе повлиять на результат оценки нельзя.

Однако и регрессионный метод не лишен недостатков. Количество точек наблюдения, по которым оценивается уравнение регрессии (т. е. количество наборов характеристик баз данных и соответствующих этим наборам сумм бюджетных платежей, фактически собранных в регионах), равно количеству регионов, а результаты регрессионной оценки всегда тем точнее, чем больше точек наблюдения. В случае Российской Федерации эта проблема стоит не очень остро, поскольку регионов достаточно много. Но самый главный недостаток оценки фискального потенциала с помощью регрессионного метода заключается в том, что этот метод достаточно сложен и далеко не так ясен и прост, как, скажем, использование в тех же целях показателя среднедушевого дохода. Можно предположить, что далеко не все руководители регионов хорошо знакомы со статистическими методами, на которых строится регрессионный анализ, и поэтому могут с недоверием относиться к полученным результатам. Всегда желательно, чтобы любые государ-

ственные решения опирались на показатели, которые были бы просты, всем ясны и понятны. При выборе показателя фискального потенциала следует учитывать эти недостатки регрессионного метода, однако его использование необходимо на этапе разработки методики межбюджетных отношений, т.к. существующий статистический аппарат дает наиболее четкое представление о качестве оцениваемых зависимостей и прогнозов.

Налоговый потенциал в широком смысле

Предложенные методы оценки налогового потенциала построены на основе фактических налоговых баз и их характеристиках. Это означает, что изначально предполагается экзогенность этих показателей. Рассчитанный таким способом налоговый потенциал строится на предпосылке, что регион не может влиять на налоговую базу. Верно ли это? По всей видимости, нет. Предприятия всегда имеют возможность в той или иной степени занижать налоговые базы, минимизируя налоги с нарушением либо в рамках законодательства. Соответственно, налоговая система, построенная на фактических налоговых базах и полагая их predeterminedness, не будет учитывать возможность увеличения самих баз. Если же оценка построена с учетом этого, то можно говорить о фискальном потенциале «в широком смысле». Однако определить верно ли посчитана (предоставлена) регионом налоговая база весьма сложно. Результаты же таких оценок, по всей видимости, будут оставаться спорными. Тем не менее, в рамках репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа некоторые шаги в сторону оценки налогового потенциала «в широком смысле» возможны. Это объясняется возможностью использования при оценке не самих налоговых баз, а их характеристик. Тогда степень манипулируемости налоговым потенциалом будет зависеть от манипулируемости используемых показателей. Однако использование характеристик баз накладывает другие ограничения.

Так, например, прибыль, по всей видимости, является более манипулируемым показателем, чем объем выпуска. Тогда, если в качестве характеристики базы используется последний, то оценка налогового потенциала будет меньше зависеть от действий руководства предприятий по минимизации налогов. Следовательно, фискальный потенциал будет более справедливым. С другой стороны, доля налогов в выпуске, по всей видимости, более сильно варьирует по отраслям и т.д. Если эти различия являются объективными, то рассчитанный таким образом налоговый потенциал будет менее «справедлив».

Оценка налогового потенциала субъектов РФ с помощью эконометрических методов

Как уже отмечалось выше, компромиссом между точностью оценки налогового потенциала и требовательностью к данным может быть метод репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа, суть которого состоит в использовании косвенных показателей, характеризующих налоговые базы и неналоговые доходы, например, таких как доходы населения, объем розничного товарооборота, валовой региональный продукт или объем промышленной продукции, сельского хозяйства на душу населения. Метод позволяет использовать как агрегированные, так и дезагрегированные данные, характеризующие различные налоговые базы. При этом, чем больше число показателей и выше дезагрегация данных, тем выше точность оценки. Однако при этом требуется более интенсивный анализ спецификации и большее количество данных.

Переходя непосредственно к оценке налогового потенциала регионов, исследуем зависимость налоговых обязательств от основного показателя деловой активности – ВРП. Объясняемую переменную – сумму налоговых обязательств данного года – будем определять как сумму налоговых платежей региона в территориальный бюджет Российской Федерации плюс при-

рост задолженности (недоимки и отсроченных платежей) по налоговым платежам.

Оценка налогового потенциала на основе ВРП

Оценим зависимость определенных нами налоговых обязательств от величины валового регионального продукта:

$$НОТБ_i = a_0 + a_1 \cdot ВРП_i + \varepsilon_i, \quad (1)$$

где

$НОТБ_i$ — сумма налоговых обязательств³⁶ i — того региона, (налоговые поступления плюс прирост задолженности в территориальный бюджет i -того региона);

$ВРП_i$ — валовой региональный продукт i -того региона;

ε_i — ошибка, необъясненный остаток регрессии;

a_0 и a_1 — коэффициенты, параметры уравнения регрессии.

Уравнение (1) является простейшей моделью оценки налогового потенциала регионов. Оценив регрессионные коэффициенты, мы сможем рассчитать теоретические значения налоговых обязательств, которые можно считать оценкой налогового потенциала регионов.

Предпосылкой, лежащей в основе линейной модели, является постоянство доли налоговых баз различных налогов в ВРП по разным регионам либо единая налоговая ставка, что должно давать одинаковую налоговую нагрузку на ВРП. Коэффициент a_1 характеризует эффективную ставку налогообложения до-

³⁶ Здесь и далее все рассуждения об агрегированных характеристиках регионов приводятся в терминах на душу населения. Приведение агрегированных денежных характеристик к численности населения региона позволяет сравнивать регионы между собой.

бавленной стоимости – долю налогов в валовом региональном продукте.

В соответствии с моделью, если

$$ВРП_i = -\frac{a_0}{a_1}, \quad (2)$$

то i -тый регион не имеет налоговых обязательств. Таким образом, эта величина представляет минимальный необлагаемый налогами уровень ВРП. Однако по своей экономической сути добавленная стоимость не может производиться без выплаты заработной платы и получения прибыли, а значит должны появляться и налоговые обязательства. В связи с этим справедливо было бы предполагать, что данное отношение должно быть неположительным, т. е. свободный член a_0 должен быть неотрицательным при положительном a_1 , что исключает возможность образования в регионе отрицательных налоговых обязательств.

Оценки коэффициентов модели для 1997 года приведены в таблице 5. На рисунке 6 представлены диаграммы рассеяния фактических и теоретических (найденных из модели) значений налоговых обязательств. Здесь и далее, при оценках моделей использовалась выборка из 79 регионов. Автономные образования, входящие в состав других регионов, не рассматривались как самостоятельные субъекты, т.к. ВРП для них не рассчитывается Госкомстатом. Полный список регионов в приложении.

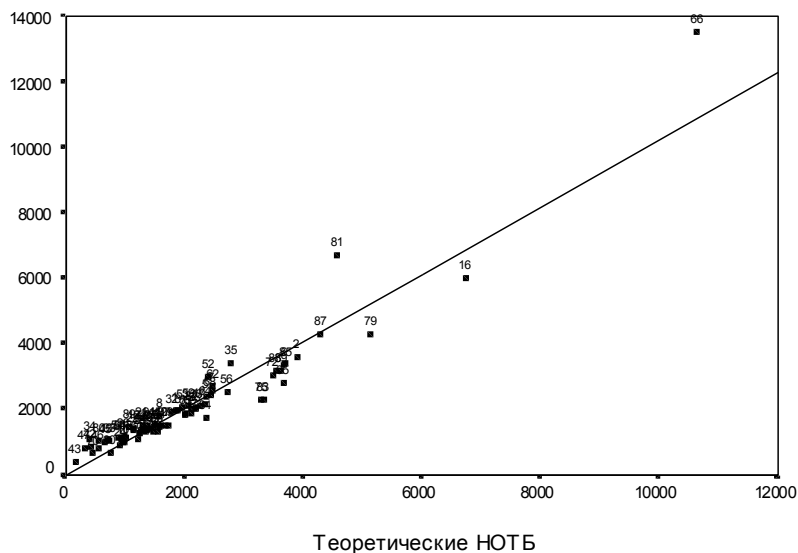
ТАБЛИЦА 5

**Результаты оценки коэффициентов
модели (1) для 1997 года**

R^2		R^2_{adj}	F-стат.	P-знач.
0.935		0.934	1111.41	0.000
Переменная	Коэфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.
(Константа)	-672.432	94.629	-7.106	0.000
ВРП 97	0.196	0.006	33.338	0.000
Анализ "выбросных" точек				
Регион №	Станд. Ошибка	НОТБ	Предсказанные значения	Residual
66	3.378	13492	12005.12	1486.88
81	4.579	6696	4680.36	2015.59

РИСУНОК 6

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств для 1997г.



Из результатов оценки модели видно, что налоговые обязательства регионов действительно сильно зависят от величины валового продукта. Модель объясняет около 90% дисперсии. Однако анализ «выбросов» (см. таблицу 5) показывает, что плохо объясняются налоговые обязательства регионов № 66, 81 (Тюменская область и Чукотский автономный округ). Это также видно из рисунка 6, на котором представлено соотношение теоретического и фактического значений налоговых обязательств плательщиков перед бюджетной системой. «Выбросы» (точки с наибольшим отклонением от прямой) могут свидетельствовать о существенном отличии структуры налоговой базы либо налоговых усилий в данных регионах. Например, валовой региональный продукт не характеризует базу налогов на использование природных ресурсов и акцизы. Эти косвенные налоги учитываются в ВРП, однако валовой продукт хотя и связан с ними, не является базой для них. Повидимому, для того чтобы более точным образом учесть эти особенности в модели, потребуется ввести дополнительные факторы, отвечающие за различие налоговых баз, либо вычесть данные налоги из объясняемой переменной и моделировать их отдельно. Увеличивает ошибку также и неучтенное погашение налоговой задолженности.

Коэффициент a_1 при ВРП отражает налоговую нагрузку, которую несут регионы. Таким образом, можно утверждать, что среднее налоговое бремя на региональный ВРП (без налогов на внешнюю торговлю и внебюджетных фондов) составляет около 20%. Как уже отмечалось, линейность модели предполагает постоянную долю налогов в добавленной стоимости, т. е. рост ВРП на 1 рубль должен принести в бюджет дополнительно около 20 копеек налогов. Однако, вопреки нашим предыдущим рассуждениям, существует и определенный необлагаемый налогами уровень ВРП, в соответствии с (2) равный 3429 тыс. руб. (на душу населения) в 1997г. Таким образом, если душевой ВРП будет меньше необлагаемого уровня, то налоговые обязательства региона примут отрицательные значения. Так получается с Республикой Ингушетией. В 1995г. ее ВРП составил 2800 млн. руб. (на душу населения), что

ниже «минимального налогооблагаемого уровня». Однако фактические налоговые обязательства республики не были (и не могли быть) отрицательными, и составили 170 млн. руб. (на душу населения).

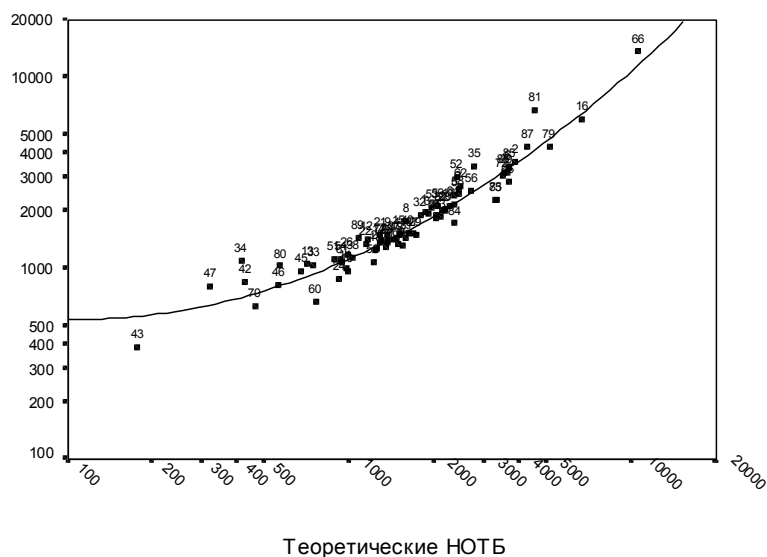
Данная проблема возникает вследствие линейности модели. Ведь моделью предполагается, что если номинальный уровень ВРП на душу превысит «необлагаемый налогами» уровень (вычисляемый в соответствии с формулой (2)), то превышающая величина ВРП будет облагаться фиксированной ставкой. Однако не исключено, что доля налогов в ВРП может увеличиваться с ростом самого ВРП. Это может быть вызвано, например, прогрессивными ставками налогов (подходный налог), ростом доли прибыли в структуре ВРП, которая облагается по более высокой ставке или ростом доли косвенных налогов в ВРП. Так, если в регионе преобладают убыточные, неприбыльные предприятия, то налога с прибыли в этом случае нет. В структуре ВРП при этом доминирует заработная плата, которая облагается подходным налогом по прогрессивной шкале от 12% до 35%. Налог на прибыль (в производственном секторе) составляет 35%. Поэтому, увеличение доли прибыли в ВРП увеличивает и долю налогов в ВРП. То же происходит и с косвенными налогами. Для тех регионов в которых больше доля косвенных налогов в ВРП (акцизы, НДС) эффективная ставка налогообложения будет выше. Возможно, что высокодоходные регионы имеют в структуре налогов больше косвенных налогов.

Таким образом, следуя данной логике, регионы с большим продуктом на душу населения имеют относительно больший процент налоговых обязательств в валовом региональном продукте, чем регионы с меньшим продуктом. Об этом свидетельствует и эластичность³⁷ налоговых поступлений по региональному продукту, равная 1.35 (для 1997г., в средних точках).

³⁷ Эластичность в средних точках рассчитана по формуле:
$$E_{НО/ВРП} = a_1 \cdot \frac{ВРП_{ср.}}{НО_{ср.}}$$

РИСУНОК 7

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств, в логарифмических осях, с квадратичным аппроксимирующим трендом, 1997г.



Еще одной проблемой, возникающей при оценке коэффициентов линейной модели методом наименьших квадратов, – минимизация абсолютных ошибок. Дело в том, что уровень доходов различных регионов неодинаков и равные абсолютные ошибки, например для Ингушетии и Тюмени, в процентном отношении к их налоговым доходам будут отличаться в разы. В регрессии же, при минимизации суммы квадратов отклонений по методу наименьших квадратов (OLS), они равнозначны. Это приводит к смещенности оценок, если мы хотим минимизировать процентную ошибку. На рис. 7 показано, что соотношение фактических и предсказанных налоговых обязательств в логарифмических осях (с процентной ошибкой) лучше аппроксимируется нелинейной кривой. Корректным в данном случае будет минимизация относительных (процент-

ных) ошибок регрессии, что даст желаемую несмещенную оценку коэффициентов модели. Поэтому при оценке воспользуемся взвешенным методом наименьших квадратов, в котором в качестве весов будем использовать обратную величину зависимой переменной. Таким образом, при использовании взвешенного метода наименьших квадратов минимизируется взвешенная сумма квадратов остатков:

$$\sum_i w_i^2 \cdot (Y_i - Y_i^*)^2 \quad (3)$$

где

Y_i — зависимая переменная (в нашем случае налоговые обязательства);

Y_i^* — оценка объясняемой переменной;

$w_i = \frac{1}{Y_i}$ — веса, приводящие к минимизации суммы относительных отклонений.

Оценки модели (1), полученные взвешенным методом наименьших квадратов приводятся в таблице 6, диаграмма рассеяния предсказанных и фактических значений в логарифмических осях приведена на рисунке 8.

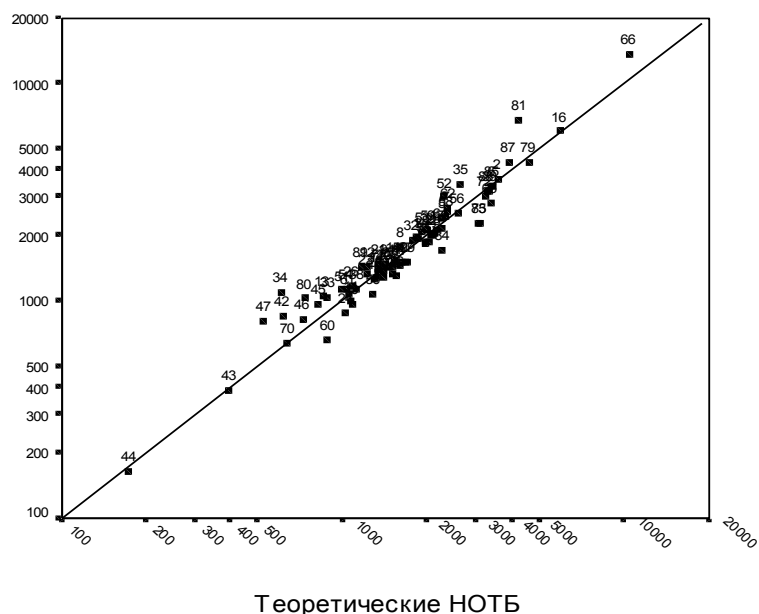
ТАБЛИЦА 6

Результаты оценки коэффициентов модели (1) взвешенным методом наименьших квадратов, 1997 г.

R^2		R^2_{adj}	<i>F-стат.</i>	<i>P-знач.</i>
0.925		0.924	955.553	0.000
<i>Переменная</i>	<i>Коэфф.</i>	<i>Станд. Ош.</i>	<i>t-стат.</i>	<i>P-знач.</i>
(Константа)	-337.736	61.700	-5.474	0.000
ВРП	0.168	0.005	30.912	0.000

РИСУНОК 8

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств, в логарифмических осях, 1997г.



По результатам расчетов, значения коэффициентов претерпели существенные изменения. Константа по прежнему сохраняет свою значимость. Как видно из диаграммы рассеяния (см. рис. 8) нелинейность заметно уменьшилась, однако исключать ее полностью нельзя. Поэтому попробуем учесть возможную прогрессирующую долю налоговых обязательств в ВРП. Для этого перейдем к нелинейной зависимости:

$$НО_i = \alpha \cdot ВРП_i^\beta \cdot \varepsilon_i, \quad (4)$$

При этом мы предполагаем постоянство эластичности налоговых обязательств по ВРП, тогда как налоговое бремя растет одновременно с продуктом.

Оценим модель методом наименьших квадратов, переходя к линейности по параметрам посредством логарифмирования обеих частей равенства:

$$\ln(HO_i) = b_0 + b_1 \cdot \ln(BPI_i) + \eta_i, \quad (5)$$

где

$b_0 = \ln(\alpha)$ – свободный член;

$b_1 = \beta$ – коэффициент эластичности налоговых обязательств по продукту;

$\eta_i = \ln(\varepsilon_i)$ – ошибка, стохастическая составляющая;

В соответствии с моделью (4) или (5), каким бы не был валовой продукт региона, его налоговые обязательства принимают всегда положительные значения, т.к. ВРП положителен. Нулевые налоговые обязательства образуются лишь в том случае, когда регион не производит продукта, т. е. в регионе нет хозяйственной деятельности. В такой модели процент налоговых обязательств в региональном продукте зависит от величины продукта.

При оценке модели (5) по методу наименьших квадратов, минимизируется сумма квадратов разности:

$$\sum_i (\ln(Y_i) - \ln(Y_i^*))^2, \quad (6)$$

что равносильно

$$\sum_i \left(\ln \left(\frac{Y_i}{Y_i^*} \right) \right)^2, \quad (7)$$

Таким образом, в логарифмической модели не требуется применения взвешенного метода наименьших квадратов, т.к. фактически в ней минимизируется относительная ошибка.

Результаты оценки модели (5) для 1997 года приводятся в таблице 7. На рисунке 9 приводится диаграмма рассеяния фактических и теоретических значений моделируемых величин.

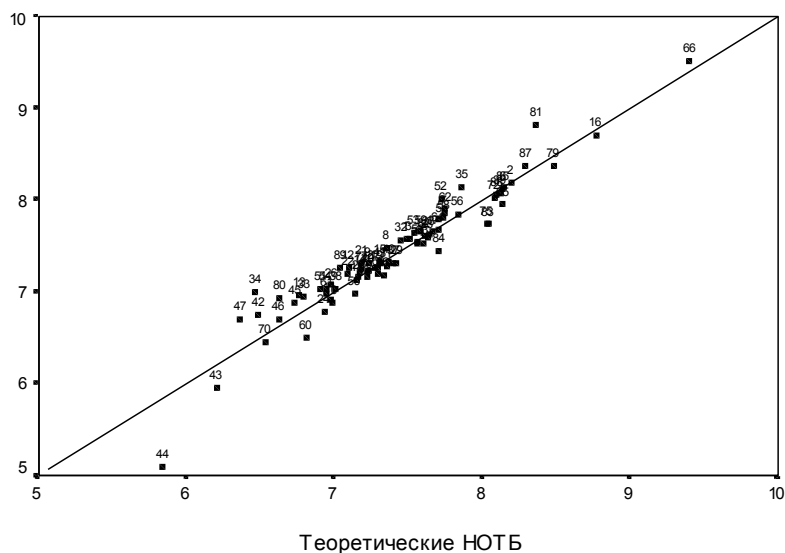
ТАБЛИЦА 7

**Результаты оценки коэффициентов
модели (5) для 1997 года**

R^2		R^2_{adj}	F-стат.	P-знач.
0.927		0.926	977.835	0.000
Переменная	Коэфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.
(Константа)	4.418	0.097	45.365	0.000
Ln(ВРП)	1.200	0.038	31.270	0.000
Анализ "выбросных" точек				
Регион №	Станд. Ошибка	Ln(НО)	Предсказанные значения	Residual
44	-3.988	5.000	5.760	-0.670

РИСУНОК 9

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств в территориальные бюджеты (НОТБ), 1997г.



По результатам оценки, получаем, что мультипликативная модель также объясняет большой процент дисперсии. Коэффициент β соответствует эластичности налоговых сборов по валовому продукту. Таким образом, увеличение продукта региона на 1% ведет к росту налоговых обязательств в среднем на 1.2% (в 1997 г.). И наоборот, снижение продукта региона на 1% ведет к падению налоговых обязательств на 1.2%. Эластичность больше единицы соответствует нашим предыдущим рассуждениям о прогрессирующей налоговой нагрузке.

Объясняющие свойства моделей (1) и (4) нельзя сравнивать через коэффициент детерминации, поскольку зависимая переменная в них разная. Логарифм дает нелинейное преобразование налоговых обязательств. Поэтому, чтобы сравнить качественные характеристики моделей рассчитаем остатки моделей, приводя их в одну размерность. В таблице 8 приводятся суммы квадратов остатков, отнесенных к факту, обеих моделей. Остатки модели (4) найдены как разность фактических значений налоговых обязательств и теоретических, переведенных в соответствующую размерность ($HO_i = \exp(\ln(HO_i))$) и отнесенных к факту.

ТАБЛИЦА 8

**Сравнение остаточных сумм остатков регрессии
моделей 1 и 4**

	Линейная модель (1)		Мультипликативная модель (4)
Сумма квадратов остатков, 1997 г.	1.792	<	2.561

Как видно из таблицы 8, остаточные суммы квадратов модели (1) меньше, чем у мультипликативной. Получается, что из двух представленных моделей линейная с оценкой коэффициентов взвешенным методом наименьших квадратов является более предпочтительной с точки зрения описания фактических налоговых обязательств.

Остается всего около 8% необъясненной дисперсии налоговых обязательств. Этот разброс может быть связан: во-первых, с различиями налоговых баз, вызванными, в частности, различиями отраслевой структуры регионов, неодинаковой рентабельностью хозяйственной деятельности разных регионов; во-вторых, с различиями налоговых усилий регионов, а также с выбранной формой зависимости. Наличие данных причин, их пересечение не позволяет утверждать о преобладании одной из них без анализа дополнительной информации.

Попробуем учесть в модели некоторые факторы различия налоговых баз. Неодинаковая рентабельность, а значит и различие налоговых баз, может наблюдаться по разным отраслям. Однако учесть данный разброс весьма сложно в условиях ограниченной информации. На данный момент попытаемся учесть в модели различие в налогообложении продукта, произведенного отраслью «сельское хозяйство». Сельское хозяйство является дотационным и пользуется налоговыми льготами. Таким образом, надо полагать, что чем больше доля сельского хозяйства в продукте региона, тем меньше доля налогов в ВРП. В качестве характеристики доли сельского хозяйства будем использовать долю сельского населения. Также добавим в качестве объясняющей переменной размер основных фондов в регионе, который также может быть характеристикой базы некоторых налогов и отражать уровень развития производственного сектора в регионе.

$$НОТБ_i = b_0 + b_1 \cdot ВРП_i + b_2 \cdot СН_i + b_3 \cdot ОФ_i + \eta_i, \quad (9)$$

$$\ln(НОТБ_i) = b_0 + b_1 \cdot \ln(ВРП_i) + b_2 \cdot \ln(СН_i + 1) + b_3 \cdot \ln(ОФ_i) + \eta_i, \quad (10)$$

где

$НОТБ_i$ — налоговые обязательства региона в территориальный бюджет;

$СН_i$ — доля сельского населения в регионе (в модели 9 в процентах);

$ОФ_i$ — размер основных фондов в регионе в 1996 г. (на душу населения).

ТАБЛИЦА 9

**Результаты оценки коэффициентов
модели (9) для 1997 года**

R^2		R^2_{adj}		F-стат.	P-знач.
0.930		0.927		331.057	0.000
Переменная	Коэфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.	VIF-стат.
(Константа)	-454.641	178.209	-2.551	0.013	
ВРП97	151.411	9.763	15.509	0.000	3.355
СН %	0.887	2.766	0.321	0.749	1.985
ОФ	3.404	1.607	2.118	0.038	3.597

РИСУНОК 10

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств линейной модели (9), 1997 г.

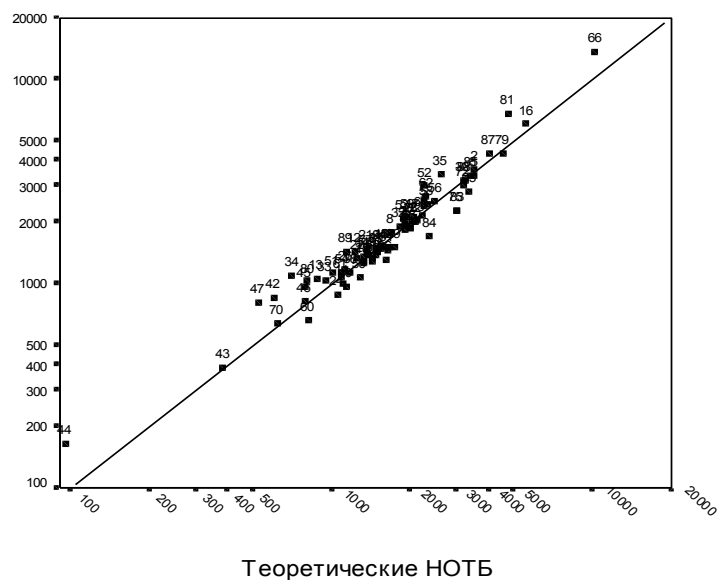


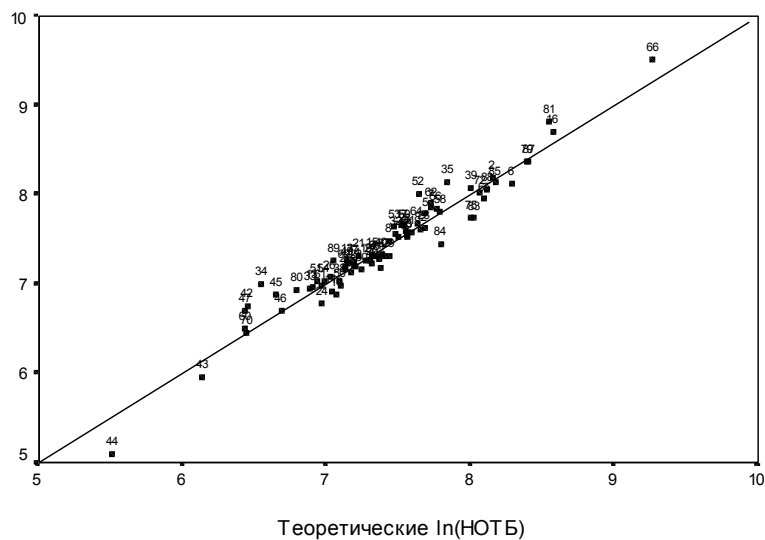
ТАБЛИЦА 10

**Результаты оценки коэффициентов
модели (10) для 1997 года**

R^2		R^2_{adj}		F-стат.	P-знач.
0.950		0.948		477.641	0.000
Переменная	Кэфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.	VIF-стат.
(Константа)	3.708	0.227	16.369	0.000	
Ln(ВРП97)	0.896	0.061	14.606	0.000	3.651
Ln(СН %)	-0.381	0.209	-1.819	0.073	1.694
Ln(ОФ)	0.354	0.064	5.559	0.000	3.054

РИСУНОК 11

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений логарифма налоговых обязательств модели (10), 1997г.



Результаты оценки моделей приводятся в таблицах 9 и 10. Диаграммы рассеяния фактических и предсказанных значений приведены на рисунках 10 и 11.

Как и ранее, для сравнения статистических свойств моделей найдем суммы квадратов относительных остатков (таблица 11).

Таблица 11

Сравнение остаточных сумм остатков регрессии моделей (9) и (10)

	Линейная модель (9)		Мультипликативная модель (10)
Сумма квадратов остатков	1.818	>	1.506

В отличие от однофакторной модели, где наилучшими объясняющими свойствами обладала линейная модель, нелинейная спецификация многофакторной модели имеет меньшую необъясненную сумму квадратов ошибок. Однако различие это не является большим, что не позволяет сделать вывод о существенном превосходстве той или иной модели, основываясь лишь на статистических свойствах.

Дальнейшее улучшение объясняющих свойств моделей может быть получено корректировкой объясняемой переменной. Например, для косвенных налогов ВРП не является базой. Поэтому акцизы и ресурсные платежи, являющиеся косвенными налогами, не могут объясняться региональным продуктом. Чтобы проверить нашу гипотезу, оценим линейную и нелинейную модели вычитая из объясняемой переменной налоговые обязательства по данным видам налогов:

$$НОТБ_i^* = b_0 + b_1 \cdot ВРП_i + b_2 \cdot СН_i + b_3 \cdot ОФ_i + \eta_i, \quad (11)$$

$$\ln(НОТБ_i^*) = b_0 + b_1 \cdot \ln(ВРП_i) + b_2 \cdot \ln(СН_i + 1) + b_3 \cdot \ln(ОФ_i) + \eta_i, \quad (12)$$

где

$НОТБ_i^*$ — налоговые обязательства региона в территориальный бюджет за вычетом акцизов, ресурсных платежей и транспортного налога (отменен);

ТАБЛИЦА 12

**Результаты оценки коэффициентов
модели (11) для 1997 года**

R^2		R^2_{adj}		F -стат.	P -знач.
0.944		0.941		418.476	0.000
Переменная	Коэфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.	VIF-стат.
(Константа)	-0.262	0.132	-1.985	0.051	
ВРП	0.124	0.007	16.949	0.000	3.322
СН %	-0.001	0.002	-0.571	0.570	1.874
ОФ	0.003	0.001	2.478	0.015	3.646

РИСУНОК 12

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств линейной модели (11), 1997 г.

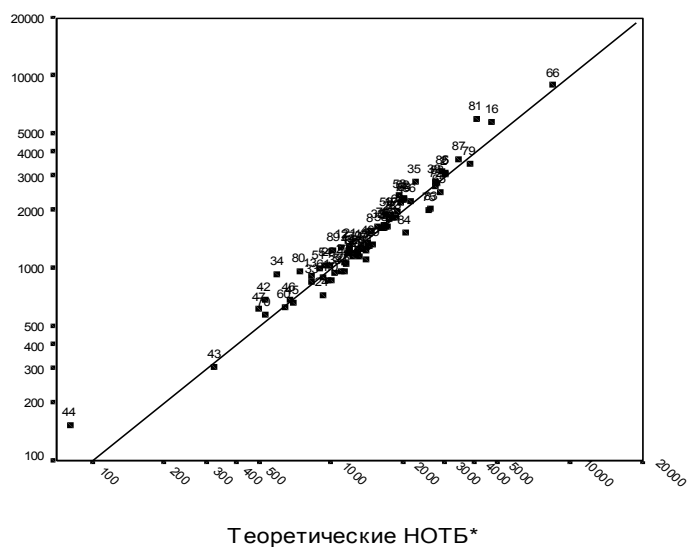


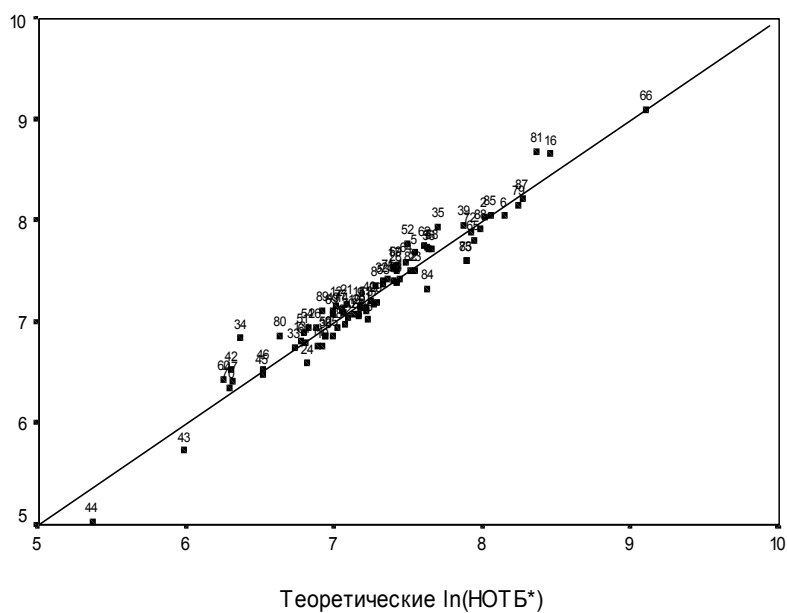
ТАБЛИЦА 13

**Результаты оценки коэффициентов
модели (12) для 1997 года**

R^2		R^2_{adj}		F-стат.	P-знач.
0.954		0.952		516.728	0.000
Переменная	Коэфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.	VIF-стат.
(Константа)	3.708	0.212	17.476	0.000	
Ln(ВРП97)	0.909	0.058	15.742	0.000	3.490
Ln(СН %)	-0.517	0.189	-2.740	0.008	1.529
Ln(ОФ)	0.321	0.061	5.242	0.000	3.055

РИСУНОК 13

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств модели (12), 1997 г.



По результатам оценки, объясняющие свойства модели возросли. Теперь модель объясняет более 95% дисперсии налого-

вых обязательств. Более того, исчезли значимые «выбросы» – плохо объясняемые значения налоговых обязательств. Таким образом, по всей видимости, налоговые обязательства по акцизам и ресурсным платежам следует моделировать отдельно.

В соответствии с полученной формой (нелинейной) зависимости, доля налоговых обязательств в ВРП растет с ростом самого продукта. Это может быть вызвано различиями структур налоговых баз в ВРП разного уровня и различиями структуры отраслей в регионах. Так, например, доля прибыли промышленных предприятий в ВРП может быть выше, чем в сельском хозяйстве. В таком случае доля налогов в ВРП предприятий промышленности окажется выше, чем в сельском хозяйстве за счет более высокой налоговой ставки прибыли по сравнению с заработной платой. Следующий вариант модели для оценки налогового потенциала будет основан на разбиении валовой добавленной стоимости по отраслям. Это еще один из способов дезагрегации данных. Поскольку данных о фактических базах налогов у нас нет, учесть их различия по регионам в какой-то мере можно в отраслевом разрезе. Данный шаг является вполне оправданным, если существуют значимые различия налоговых баз по отраслям.

Оценка налогового потенциала с учетом отраслевой структуры ВРП

Итак, построим линейную модель, учитывая структуру ВРП:

$$НОТБ_i = a_0 + a_1 \cdot ВРПП_i + a_2 \cdot ВРПС_i + a_3 \cdot ВРПРУ_i + \varepsilon_i, \quad (13)$$

где

$ВРПП_i$ — валовой региональный продукт промышленности;

$ВРПС_i$ — валовой региональный продукт строительства;

$ВРПРУ_i$ — валовой региональный продукт рыночных услуг.

Результаты оценки модели приведены в таблице 14, диаграмма фактических и предсказанных значений приводится на рисунке 14.

ТАБЛИЦА 14

**Результаты оценки коэффициентов
модели (13) для 1997 года**

R^2		R^2_{adj}		<i>F-стат.</i>	<i>P-знач.</i>
0.945		0.942		425.542	0.000
<i>Переменная</i>	<i>Кэфф.</i>	<i>Станд. Ош.</i>	<i>t-стат.</i>	<i>P-знач.</i>	<i>VIF-стат.</i>
(Константа)	10.500	40.910	0.257	0.798	
ВРП пром	0.188	0.017	11.263	0.000	2.745
ВРП строит	0.130	0.056	2.329	0.023	1.996
ВРП усл. рын.	0.154	0.016	9.706	0.000	2.948

Как видно из результатов оценки, константа получилась незначимой. Поэтому ее можно удалить из модели. Оценки коэффициентов в данном случае меняются незначительно (см. таблицу 15).

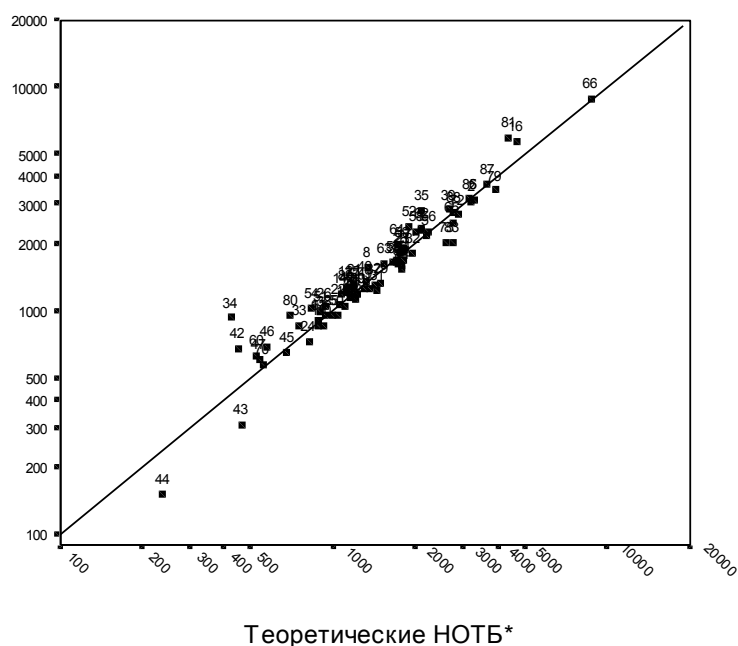
ТАБЛИЦА 15

**Результаты оценки коэффициентов
модели (12) без константы, 1997 г.**

<i>Переменная</i>	<i>Кэфф.</i>	<i>Станд. Ош.</i>	<i>t-стат.</i>	<i>P-знач.</i>	<i>VIF-стат.</i>
ВРП пром	0.188	0.017	11.338	0.000	6.954
ВРП строит	0.134	0.052	2.555	0.013	5.459
ВРП усл. рын.	0.155	0.015	10.194	0.000	8.412

РИСУНОК 14

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств модели (13), 1997 г.



Необъясненный процент дисперсии при определенных допущениях (правильный выбор модели и наличие всех существенных переменных) можно считать различием налоговых усилий властей, а отклонение от теоретического значения налоговых обязательств будет означать более высокие, либо более низкие налоговые усилия.

Фискальные усилия властей можно разбить на две составляющие: усилия по сбору начисленных налогов и налоговое бремя в регионе (в пределах дифференциации местных налоговых ставок и льгот). Налоговые усилия по сбору начисленных налогов характеризуются размерами недоимки. В нашем случае, налоговые обязательства учитывают объем недоимки, по-

этому ошибка в регрессии может трактоваться как различия налогового бремени. Налоговое бремя характеризуется величиной налоговых ставок, которые могут варьировать в пределах полномочий региональных и местных властей. На фискальные усилия влияет и наличие всевозможных налоговых льгот и освобождений. Чем больше в регионе льгот по налогообложению и чем меньше местные налоги, тем меньше данный регион прилагает фискальных усилий. Практически такой регион обладает большим налоговым потенциалом, чем собирает налогов. Его фискальные усилия ниже средних по России, если фактические налоговые обязательства ниже теоретических, найденных из модели.

Надо также отметить, что полученная оценка налогового потенциала не рассчитывалась отдельно для автономных образований. Связано это с тем, что валовой региональный продукт для них не рассчитывается Госкомстатом отдельно. Но мы получили агрегированную оценку налоговых обязательств для территориальных образований совместно с автономными округами. Так, например, для Тюменской области получена оценка налогового потенциала совместно с Ямало-Ненецким и Таймырским автономными округами. Чтобы получить налоговые обязательства каждого из этих регионов в отдельности, можно разделить полученный налоговый потенциал в соответствии с фактическими долями налоговых поступлений этих регионов. Ошибка в данном случае будет одинаковой для названных регионов в относительном выражении. Фактически эта процедура отвечает распределению валового регионального продукта в соответствии с найденными налоговыми обязательствами из модели. Действительно, если модель верна, то фактический ВРП можно распределить согласно налоговым поступлениям. Недостаток данного распределения только один. Он состоит в том, что налоговые усилия (ошибка) в данных регионах (автономных округах и вышестоящей территории) будут равны. Существует и достоинство данного метода,

состоящее в учете специфики межбюджетных распределений вышестоящих территорий и автономных образований.

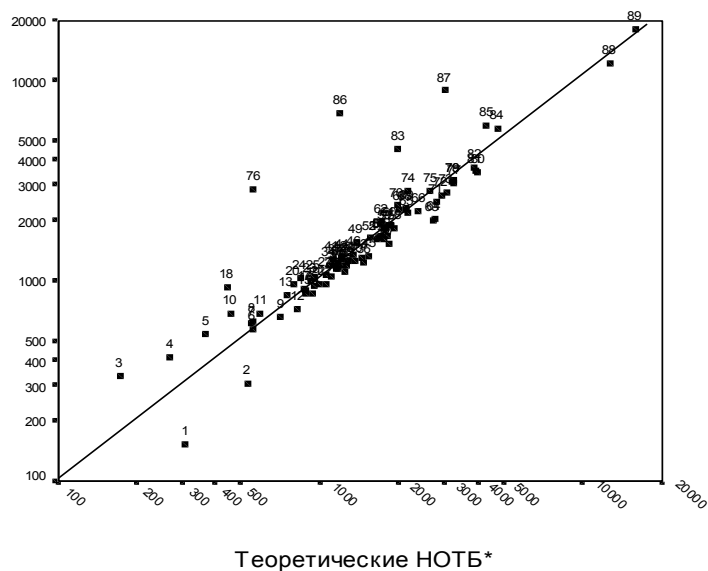
ТАБЛИЦА 16

**Результаты оценки модели (13) с распределением
ВРП автономных округов пропорционально
объемам производств отраслей**

R^2		R^2_{adj}		F-стат.	P-знач.
0.936		0.934		415.796	0.000
Переменная	Козфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.	VIF-стат.
ВРП пром	0.175	0.027	6.587	0.000	5.642
ВРП строит	0.235	0.077	3.070	0.003	4.152
ВРП усл. рын.	0.149	0.024	6.211	0.000	5.778

РИСУНОК 15

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств территориального бюджета с дооценкой ВРП автономных округов



Альтернативным методом дооценки регионального продукта по округам может быть его распределение в соответствии с объемами производств соответствующих отраслей регионов. Распределим ВРП промышленности в соответствии с объемами промышленного производства, ВРП строительства – в соответствии с долей объемов подрядных услуг строительства, и т.д. Оценки коэффициентов модели (13), полученные на разделенных данных ВРП, приведены в таблице 16, соответствующая диаграмма рассеяния представлена на рисунке 15.

Как видно из результатов оценки, объясняющие свойства модели снизились. Основные «выбросы» наблюдаются по автономным округам, по которым производилась дооценка отраслевых региональных продуктов. По всей видимости, распределение ВРП отраслей таким образом не оправдывает себя.

Из таблиц 14-16 можно заметить, что между объясняющими переменными наблюдается высокая мультиколлинеарность (VIF-статистика $\gg 1$). Это не позволяет интерпретировать полученные коэффициенты как уровень налоговой нагрузки отраслей. Для того чтобы избежать этого оценим налоговые обязательства для каждой отрасли отдельно, включая сельское хозяйство. Однако теперь мы не будем выделять из налоговых обязательств акцизы и рентные платежи, как мы это делали ранее, из-за отсутствия данной статистики по отраслям. Итак, оценим налоговые обязательства для каждой отрасли отдельно:

$$\text{НОПП}_i = a_1 \cdot \text{ВРПП}_i + \varepsilon_i^I, \quad (14)$$

$$\text{НОСХ}_i = a_2 \cdot \text{ВРСХ}_i + \varepsilon_i^{II}, \quad (15)$$

$$\text{НОСТР}_i = a_3 \cdot \text{ВРПС}_i + \varepsilon_i^{III}, \quad (16)$$

$$\text{НОРУ}_i = a_4 \cdot \text{ВРПРУ}_i + \varepsilon_i^{IV}, \quad (17)$$

где

НОПП_i — налоговые обязательства в территориальный бюджет предприятий промышленности;

$НОСХ_i$ — налоговые обязательства в территориальный бюджет предприятий сельского хозяйства;

$НОСТР_i$ — налоговые обязательства в территориальный бюджет предприятий строительной отрасли;

$НОРУ_i$ — налоговые обязательства в территориальный бюджет предприятий поставщиков рыночных услуг;

$ВРПП_i$ — валовой региональный продукт промышленности;

$ВРСХ_i$ — валовой региональный продукт сельского хозяйства;

$ВРПС_i$ — валовой региональный продукт строительства;

$ВРПРУ_i$ — валовой региональный продукт рыночных услуг.

Общие налоговые обязательства в территориальный бюджет будут определяться суммой налоговых обязательств отраслей:

$$НОТБ_i = НОПП_i + НОСХ_i + НОСТР_i + НОРУ_i, \quad (18)$$

или

$$НОТБ_i = a_1 \cdot ВРПП_i + a_2 \cdot ВРСХ_i + a_3 \cdot ВРПС_i + a_4 \cdot ВРПРУ_i + \varepsilon_i \quad (19)$$

Результаты оценок коэффициентов моделей взвешенным методом наименьших квадратов приводятся в таблицах 17-20, диаграммы рассеяния фактических и предсказанных значений приведены на рисунках 15-18.

ТАБЛИЦА 17

Результаты оценки модели (14), 1997 г.

R^2		R^2_{adj}	F -стат.	P -знач.
0.954		0.954	1631.345	0.000
Переменная	Кэфф.	Станд. Ош.	t -стат.	P -знач.
ВРП пром	0.227	0.006	40.390	0.000

РИСУНОК 16

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств модели (14), 1997 г.

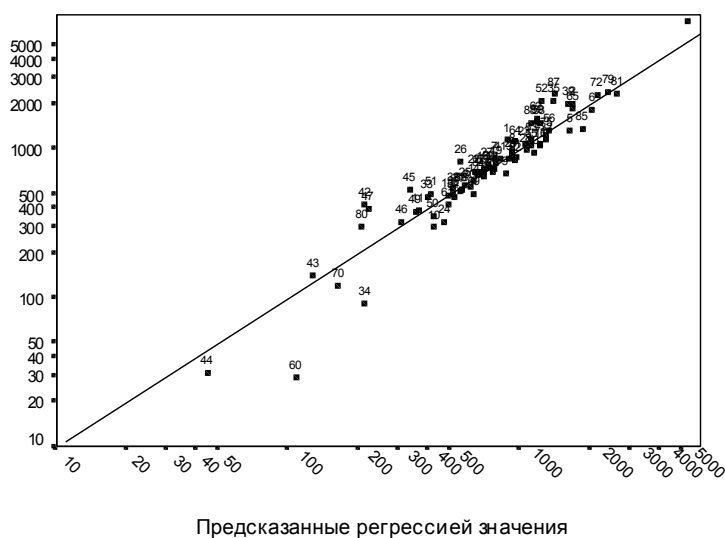


ТАБЛИЦА 18

Результаты оценки модели (15), 1997 г.

R^2		R^2_{adi}	F-стат.	P-знач.
0.823		0.820	352.961	0.000
Переменная	Коэфф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.
ВРП с/х	0.027	0.001	18.787	0.000

РИСУНОК 17

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств модели (15), 1997 г.

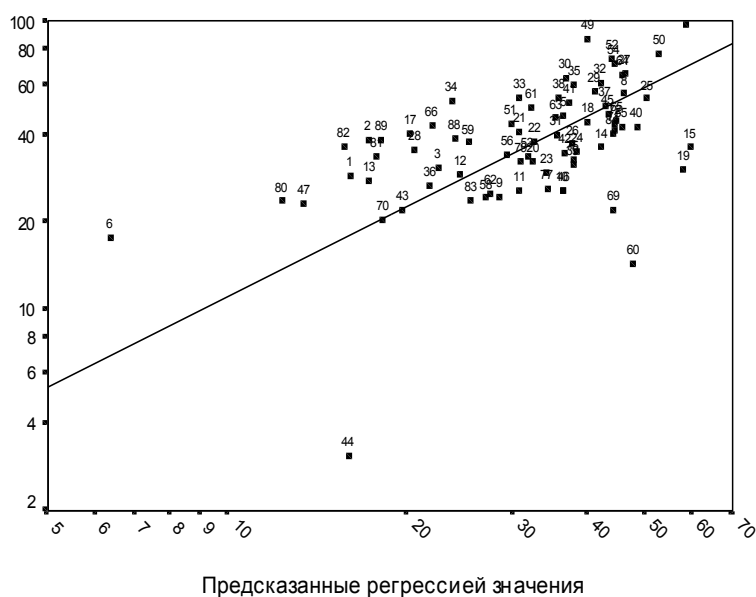


ТАБЛИЦА 19

Результаты оценки модели (16), 1997 г.

R^2		R^2_{adj}	F -стат.	P -знач.
0.834		0.831	390.828	0.000
Переменная	Кoeff.	Станд. Ош.	t -стат.	P -знач.
ВРП строит	0.123	0.006	19.769	0.000

РИСУНОК 18

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств модели (16), 1997 г.

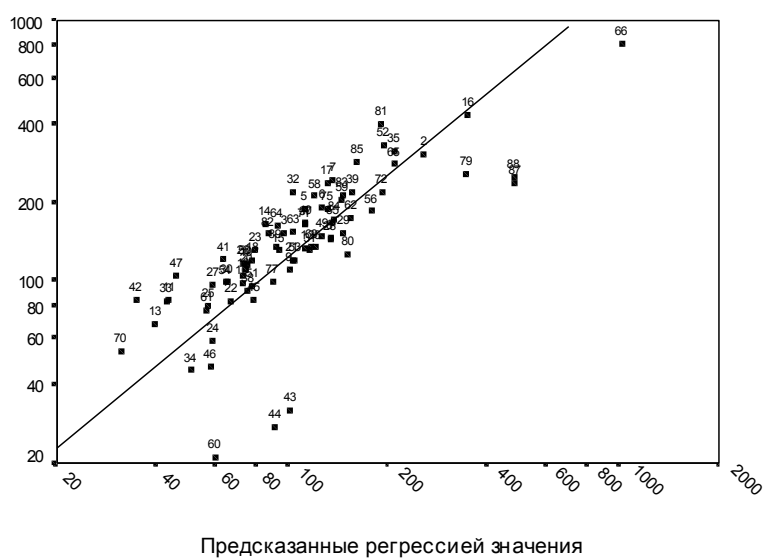


ТАБЛИЦА 20

Результаты оценки модели (17), 1997 г.

R^2		R^2_{adj}	F-стат.	P-знач.
0.935		0.934	1123.665	0.000
Переменная	Кoeffф.	Станд. Ош.	t-стат.	P-знач.
ВРП усл. рын.	0.154	0.005	33.521	0.000

РИСУНОК 19

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств модели (17), 1997 г.

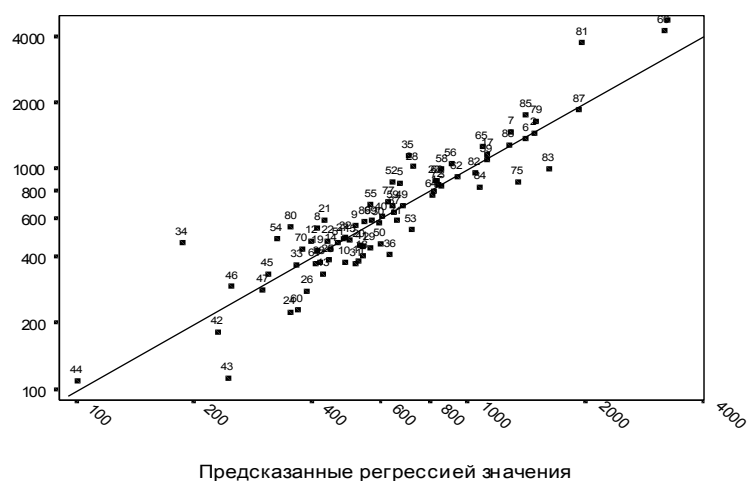


РИСУНОК 20

Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных значений налоговых обязательств (суммарных по всем отраслям), модель (19), 1997 г.

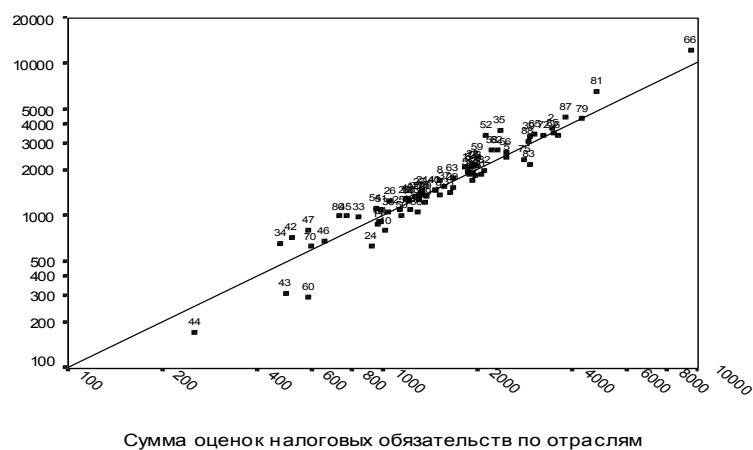


Диаграмма рассеяния фактических и предсказанных суммарных налоговых обязательств, определяемых как сумма налоговых обязательств в территориальные бюджеты по отраслям, приведена на рисунке 20.

По результатам расчетов, налоговая нагрузка в разных отраслях различна. Наименьшей налоговой нагрузкой в ВПР обладает сельское хозяйство (2,7%), наибольшей – промышленность (22,7%). Доля налоговых изъятий в ВРП строительства и рыночных услуг составляют соответственно 12,3% и 15,4%.

Итак, мы получили несколько вариантов оценки налогового потенциала регионов. На наш взгляд, наиболее простым и понятным (что немаловажно при его использовании) вариантом оценки налогового потенциала субъектов Федерации является оценка, построенная на основе добавленной стоимости основных отраслей. К тому же этот метод обладает хорошими статистическими свойствами и хорошо интерпретируется. Чтобы перейти теперь к доходному потенциалу необходимо сложить оценки всех доходных бюджетных статей регионов (за исключением безвозмездных перечислений). В отличие от налоговых сборов, неналоговые доходы регионов сложнее моделировать, поэтому на данном этапе работы будем использовать фактически неналоговые доходы (их долю) регионов в качестве оценки. В приложении приводятся таблица расчета налогового потенциала регионов в соответствии с моделями (14) — (19) и контрольные значения ошибки.

Приложение 1. Оценки налогового потенциала регионов

Регион	ВРП промышленности	Доля налоговых изъятий в промышленности, %	Налоговые обязательства промышленности	ВРП сельского хозяйства	Доля налоговых изъятий в сельском хозяйстве, %	Налоговые обязательства сельского хозяйства
Северный район						
1. Республика Карелия	3 040 720,7	22,7%	690 243,6	465 582,5	2,7%	12 570,7
2. Республика Коми	8 767 579,1	22,7%	1 990 240,5	747 796,9	2,7%	20 190,5
3. Архангельская область	4 795 721,5	22,7%	1 088 628,8	1 211 740,3	2,7%	32 717,0
4. Ненецкий авт. округ	1 071 845,0	22,7%	243 308,8	18 879,9	2,7%	509,8
5. Вологодская область	9 779 300,5	22,7%	2 219 901,2	1 822 981,4	2,7%	49 220,5
6. Мурманская область	7 806 083,9	22,7%	1 771 981,0	203 545,5	2,7%	5 495,7
Северо-Западный район						
7. г. Санкт-Петербург	16 324 977,6	22,7%	3 705 769,9	0,0	2,7%	0,0
8. Ленинградская область	6 881 177,9	22,7%	1 562 027,4	2 886 144,7	2,7%	77 925,9
9. Новгородская область	2 853 097,6	22,7%	647 653,2	786 328,4	2,7%	21 230,9
10. Псковская область	1 553 865,5	22,7%	352 727,5	1 115 148,3	2,7%	30 109,0
Центральный район						
11. Брянская область	2 376 851,2	22,7%	539 545,2	1 683 831,0	2,7%	45 463,4
12. Владимирская область	5 498 949,6	22,7%	1 248 261,6	1 491 248,8	2,7%	40 263,7
13. Ивановская область	2 699 048,3	22,7%	612 684,0	802 775,6	2,7%	21 674,9
14. Калужская область	3 064 894,5	22,7%	695 731,1	1 727 458,6	2,7%	46 641,4
15. Костромская область	2 450 285,1	22,7%	556 214,7	1 759 397,2	2,7%	47 503,7
16. г. Москва	46 518 733,4	22,7%	10 559 752,5	0,0	2,7%	0,0
17. Московская область	19 042 841,0	22,7%	4 322 724,9	4 908 115,6	2,7%	132 519,1
18. Орловская область	2 267 546,5	22,7%	514 733,1	1 358 412,5	2,7%	36 677,1
19. Рязанская область	4 585 378,9	22,7%	1 040 881,0	2 840 702,6	2,7%	76 699,0
20. Смоленская область	3 787 255,5	22,7%	859 707,0	1 400 617,7	2,7%	37 816,7
21. Тверская область	5 528 760,0	22,7%	1 255 028,5	1 857 242,7	2,7%	50 145,6
22. Тульская область	5 064 706,3	22,7%	1 149 688,3	2 175 793,8	2,7%	58 746,4
23. Ярославская область	6 677 960,1	22,7%	1 515 896,9	1 833 913,4	2,7%	49 515,7

ВРП строи- тельства	Доля налого- вых изъятий в строительстве, %	Налоговые обязательства строительной отрасли	ВРП рыночных услуг	Доля налоговых изъятий в рыночных услугах, %	Налоговые обязательства рыночных услуг	Итого: налоговые обязательства	Фактические налоговые обязательства, 1997	Налоговые усилия (ошибка, %)
709 719,8	12,3%	87 295,5	4 149 598,3	15,4%	639 038,1	1 429 148,0	1 613 621,1	-11%
2 442 546,3	12,3%	300 433,2	11 163 048,4	15,4%	1 719 109,5	4 029 973,6	4 373 891,0	-8%
1 104 664,7	12,3%	135 873,8	7 602 334,0	15,4%	1 170 759,4	2 427 979,0	2 402 524,6	1%
57 774,4	12,3%	7 106,3	537 989,8	15,4%	82 850,4	333 775,3	318 149,0	5%
1 226 059,0	12,3%	150 805,3	5 835 946,5	15,4%	898 735,8	3 318 662,7	3 198 829,7	4%
883 493,7	12,3%	108 669,7	7 842 593,9	15,4%	1 207 759,5	3 093 906,0	2 892 112,6	7%
5 249 039,4	12,3%	645 631,8	39 606 961,8	15,4%	6 099 472,1	10 450 873,9	12 123 787,0	-14%
1 841 347,3	12,3%	226 485,7	4 499 675,1	15,4%	692 950,0	2 559 389,0	2 834 282,1	-10%
609 067,9	12,3%	74 915,4	2 469 489,3	15,4%	380 301,4	1 124 100,7	1 011 215,6	11%
487 696,3	12,3%	59 986,6	2 587 875,3	15,4%	398 532,8	841 355,9	649 259,8	30%
519 528,9	12,3%	63 902,1	5 012 551,8	15,4%	771 933,0	1 420 843,7	1 278 214,5	11%
973 950,2	12,3%	119 795,9	4 214 546,3	15,4%	649 040,1	2 057 361,3	2 163 986,0	-5%
402 237,5	12,3%	49 475,2	3 457 344,1	15,4%	532 431,0	1 216 265,1	1 126 055,2	8%
761 046,8	12,3%	93 608,8	3 167 930,3	15,4%	487 861,3	1 323 842,5	1 347 975,4	-2%
607 856,2	12,3%	74 766,3	2 572 773,4	15,4%	396 207,1	1 074 691,9	1 082 021,8	-1%
24 375 205,6	12,3%	2 998 150,3	179 682 536,2	15,4%	27 671 110,6	41 229 013,3	53 063 853,6	-22%
6 984 667,1	12,3%	859 114,1	47 503 584,3	15,4%	7 315 552,0	12 629 910,1	13 792 783,9	-8%
576 717,2	12,3%	70 936,2	3 168 338,6	15,4%	487 924,1	1 110 270,6	989 298,3	12%
802 417,1	12,3%	98 697,3	3 513 662,8	15,4%	541 104,1	1 757 381,4	1 791 753,8	-2%
702 255,1	12,3%	86 377,4	3 964 742,0	15,4%	610 570,3	1 594 471,3	1 541 967,9	3%
1 360 900,8	12,3%	167 390,8	4 517 399,8	15,4%	695 679,6	2 168 244,4	2 380 519,2	-9%
976 294,4	12,3%	120 084,2	5 079 682,6	15,4%	782 271,1	2 110 790,1	2 277 879,9	-7%
933 092,1	12,3%	114 770,3	7 703 774,0	15,4%	1 186 381,2	2 866 564,1	3 020 181,5	-5%

Регион	ВРП промышлен-ности	Доля налоговых изъятий в про-мышленности, %	Налоговые обязательства промышленности	ВРП сель-ского хозяйства	Доля налого-вых изъятий в сельском хозяйстве, %	Налоговые обязательства сельского хозяйства
Волго-Вятский район						
24. Республика Марий Эл	1 604 538,0	22,7%	364 230,1	1 098 872,6	2,7%	29 669,6
25. Республика Мордовия	2 431 618,2	22,7%	551 977,3	1 777 023,8	2,7%	47 979,6
26. Чувашская Республика	3 357 603,9	22,7%	762 176,1	1 923 975,8	2,7%	51 947,3
27. Кировская область	5 209 808,4	22,7%	1 182 626,5	2 781 097,8	2,7%	75 089,6
28. Нижегородская область	17 107 680,8	22,7%	3 883 443,5	2 784 543,4	2,7%	75 182,7
Центрально-Черноземный район						
29. Белгородская область	6 046 726,9	22,7%	1 372 607,0	2 281 189,4	2,7%	61 592,1
30. Воронежская область	6 738 968,1	22,7%	1 529 745,8	3 416 316,4	2,7%	92 240,5
31. Курская область	5 703 766,7	22,7%	1 294 755,0	1 774 863,9	2,7%	47 921,3
32. Липецкая область	7 203 314,6	22,7%	1 635 152,4	1 967 130,1	2,7%	53 112,5
33. Тамбовская область	2 297 128,7	22,7%	521 448,2	1 492 230,9	2,7%	40 290,2
Поволжский район						
34. Республика Калмыкия	301 120,2	22,7%	68 354,3	281 387,4	2,7%	7 597,5
35. Республика Татарстан	23 565 238,4	22,7%	5 349 309,1	5 371 413,4	2,7%	145 028,2
36. Астраханская область	2 263 995,3	22,7%	513 926,9	805 215,2	2,7%	21 740,8
37. Волгоградская область	9 147 191,4	22,7%	2 076 412,4	4 324 545,8	2,7%	116 762,7
38. Пензенская область	3 399 512,6	22,7%	771 689,4	1 991 544,0	2,7%	53 771,7
39. Самарская область	23 768 120,2	22,7%	5 395 363,3	4 690 531,8	2,7%	126 644,4
40. Саратовская область	8 422 340,2	22,7%	1 911 871,2	4 913 936,7	2,7%	132 676,3
41. Ульяновская область	5 434 108,3	22,7%	1 233 542,6	2 066 709,6	2,7%	55 801,2
Северо-Кавказский район						
42. Республика Адыгья	426 824,2	22,7%	96 889,1	617 635,3	2,7%	16 676,2
43. Республика Дагестан	1 190 788,9	22,7%	270 309,1	1 538 937,1	2,7%	41 551,3
44. Республика Ингушетия	62 497,6	22,7%	14 187,0	186 349,6	2,7%	5 031,4
45. Кабардино-Балкарская Республика	1 170 841,0	22,7%	265 780,9	1 274 336,3	2,7%	34 407,1
46. Карачаево-Черкесская Республика	594 515,6	22,7%	134 955,0	592 151,3	2,7%	15 988,1
47. Республика Северная Осетия	653 050,0	22,7%	148 242,4	332 353,2	2,7%	8 973,5
48. Чеченская Республика	0,0	22,7%	0,0	0,0	2,7%	0,0

ВРП строи- тельства	Доля налого- вых изъятий в строительстве, %	Налоговые обязательства строительной отрасли	ВРП рыночных услуг	Доля налоговых изъятий в рыночных услугах, %	Налоговые обязательства рыночных услуг	Итого: налоговые обязательства	Фактические налоговые обязательства, 1997	Налоговые усилия (ошибка, %)
368 643,2	12,3%	45 343,1	1 746 707,2	15,4%	268 992,9	708 235,7	483 178,1	47%
442 182,9	12,3%	54 388,5	2 709 369,9	15,4%	417 243,0	1 071 588,4	1 023 942,2	5%
819 174,1	12,3%	100 758,4	3 433 973,4	15,4%	528 831,9	1 443 713,7	1 683 491,4	-14%
778 253,0	12,3%	95 725,1	5 025 272,1	15,4%	773 891,9	2 127 333,2	2 269 237,0	-6%
3 972 898,6	12,3%	488 666,5	17 023 971,9	15,4%	2 621 691,7	7 068 984,4	7 831 940,7	-10%
1 782 390,4	12,3%	219 234,0	5 433 397,8	15,4%	836 743,3	2 490 176,4	2 271 271,2	10%
1 329 793,9	12,3%	163 564,6	9 594 563,5	15,4%	1 477 562,8	3 263 113,7	3 171 705,7	3%
1 269 595,5	12,3%	156 160,2	4 496 113,3	15,4%	692 401,4	2 191 238,1	1 884 397,7	16%
1 059 135,7	12,3%	130 273,7	3 955 394,1	15,4%	609 130,7	2 427 669,3	2 379 245,0	2%
453 877,6	12,3%	55 826,9	3 079 421,7	15,4%	474 230,9	1 091 796,3	1 260 603,0	-13%
132 008,5	12,3%	16 237,0	384 365,7	15,4%	59 192,3	151 381,1	206 096,6	-27%
6 459 777,3	12,3%	794 552,6	17 320 816,5	15,4%	2 667 405,7	8 956 295,6	13 630 884,0	-34%
975 821,4	12,3%	120 026,0	4 055 907,6	15,4%	624 609,8	1 280 303,5	1 048 595,6	22%
2 493 833,4	12,3%	306 741,5	11 423 655,0	15,4%	1 759 242,9	4 259 159,6	4 181 826,0	2%
916 875,6	12,3%	112 775,7	4 037 331,1	15,4%	621 749,0	1 559 985,7	1 562 580,7	0%
4 226 786,7	12,3%	519 894,8	24 031 777,3	15,4%	3 700 893,7	9 742 796,1	10 955 405,0	-11%
2 498 192,7	12,3%	307 277,7	10 643 733,4	15,4%	1 639 134,9	3 990 960,2	3 965 565,0	1%
769 215,2	12,3%	94 613,5	5 186 695,4	15,4%	798 751,1	2 182 708,3	2 155 350,1	1%
127 445,2	12,3%	15 675,8	671 965,4	15,4%	103 482,7	232 723,7	321 946,2	-28%

ВРП строи- тельства	Доля налого- вых изъятий в строительстве, %	Налоговые обязательства строительной отрасли	ВРП рыночных услуг	Доля налоговых изъятий в рыночных услугах, %	Налоговые обязательства рыночных услуг	Итого: налоговые обязательства	Фактические налоговые обязательства, 1997	Налоговые усилия (ошибка, %)
1 739 453,9	12,3%	213 952,8	3 322 010,5	15,4%	511 589,6	1 037 402,8	640 368,3	62%
233 688,3	12,3%	28 743,7	204 260,1	15,4%	31 456,1	79 418,1	53 156,6	49%
506 916,2	12,3%	62 350,7	1 575 512,7	15,4%	242 629,0	605 167,6	776 762,9	-22%
206 826,4	12,3%	25 439,6	703 331,4	15,4%	108 313,0	284 695,8	296 102,4	-4%
249 106,2	12,3%	30 640,1	1 288 946,0	15,4%	198 497,7	386 353,6	527 679,0	-27%
0,0	12,3%	0,0	0,0	15,4%	0,0			

Регион	ВРП промышлен- ности	Доля налоговых изъятий в про- мышленности, %	Налоговые обязательства промышленно- сти	ВРП сель- ского хозяйства	Доля налого- вых изъятий в сельском хозяйстве, %	Налоговые обязательства сельского хозяйства
49. Краснодарский край	7 397 321,2	22,7%	1 679 191,9	7 026 138,0	2,7%	189 705,7
50. Ставропольский край	5 000 210,7	22,7%	1 135 047,8	5 234 799,0	2,7%	141 339,6
51. Ростовская область	8 052 962,6	22,7%	1 828 022,5	4 901 547,6	2,7%	132 341,8
Уральский район						
52. Республика Башкортостан	22 645 074,4	22,7%	5 140 431,9	6 724 784,3	2,7%	181 569,2
53. Удмуртская Республика	8 129 489,0	22,7%	1 845 394,0	1 944 379,8	2,7%	52 498,3
54. Курганская область	2 542 912,7	22,7%	577 241,2	1 835 638,3	2,7%	49 562,2
55. Оренбургская область	11 035 566,1	22,7%	2 505 073,5	3 798 022,5	2,7%	102 546,6
56. Пермская область	17 547 680,0	22,7%	3 983 323,4	3 092 497,3	2,7%	83 497,4
57. Коми-Пермяцкий авт. округ	158 413,5	22,7%	35 959,9	167 760,6	2,7%	4 529,5
58. Свердловская область	25 100 070,6	22,7%	5 697 716,0	4 685 072,1	2,7%	126 496,9
59. Челябинская область	19 441 420,1	22,7%	4 413 202,4	3 468 274,6	2,7%	93 643,4
Западно-Сибирский район						
60. Республика Алтай	97 174,8	22,7%	22 058,7	360 968,0	2,7%	9 746,1
61. Алтайский край	5 815 872,4	22,7%	1 320 203,0	3 211 856,2	2,7%	86 720,1
62. Кемеровская область	15 886 641,4	22,7%	3 606 267,6	3 110 232,2	2,7%	83 976,3
63. Новосибирская область	8 504 107,9	22,7%	1 930 432,5	3 644 138,1	2,7%	98 391,7
64. Омская область	9 277 774,5	22,7%	2 106 054,8	3 736 377,3	2,7%	100 882,2
65. Томская область	7 227 237,0	22,7%	1 640 582,8	1 614 066,0	2,7%	43 579,8
66. Тюменская область	2 587 514,1	22,7%	587 365,7	1 883 664,5	2,7%	50 858,9

ВРП строительства	Доля налоговых изъятий в строительстве, %	Налоговые обязательства строительной отрасли	ВРП рыночных услуг	Доля налоговых изъятий в рыночных услугах, %	Налоговые обязательства рыночных услуг	Итого: налоговые обязательства	Фактические налоговые обязательства, 1997	Налоговые усилия (ошибка, %)
99 074,7	12,3%	12 186,2	482 122,7	15,4%	74 246,9	118 237,9	58 934,3	101%
1 238 149,3	12,3%	152 292,4	7 058 294,2	15,4%	1 086 977,3	2 646 192,8	2 425 490,9	9%
3 819 412,7	12,3%	469 787,8	18 493 642,1	15,4%	2 848 020,9	7 008 052,5	8 115 350,4	-14%
2 326 649,9	12,3%	286 177,9	14 931 210,9	15,4%	2 299 406,5	4 614 408,6	4 871 638,1	-5%
1 652 344,6	12,3%	203 238,4	11 490 488,0	15,4%	1 769 535,2	4 179 710,5	4 557 690,6	-8%
1 649 084,0	12,3%	202 837,3	6 828 295,9	15,4%	1 051 557,6	2 938 557,5	3 316 547,0	-11%
4 742 416,5	12,3%	583 317,2	17 172 913,1	15,4%	2 644 628,6	3 866 170,5	4 861 726,0	-20%
13 603 897,1	12,3%	1 673 279,3	36 941 580,4	15,4%	5 689 003,4	17 523 521,4	22 540 137,4	-22%
8 640 985,7	12,3%	1 062 841,2	12 518 664,2	15,4%	1 927 874,3	9 542 203,7	12 206 608,7	-22%
1 002 734,1	12,3%	123 336,3	3 848 265,7	15,4%	592 632,9	1 429 498,6	1 284 264,8	11%
79 185,2	12,3%	9 739,8	758 554,7	15,4%	116 817,4	183 721,3	193 164,2	-5%
534 634,2	12,3%	65 760,0	2 489 060,2	15,4%	383 315,3	1 198 132,5	1 083 542,0	11%
4 593 058,9	12,3%	564 946,2	15 222 020,6	15,4%	2 344 191,2	9 569 530,3	9 938 959,5	-4%
228 624,0	12,3%	28 120,8	1 275 746,8	15,4%	196 465,0	392 358,9	404 533,0	-3%
17 636,2	12,3%	2 169,3	340 872,4	15,4%	52 494,4	64 633,6	65 596,0	-1%

Регион	ВРП промышленности	Доля налоговых изъятий в промышленности, %	Налоговые обязательства промышленности	ВРП сельского хозяйства	Доля налоговых изъятий в сельском хозяйстве, %	Налоговые обязательства сельского хозяйства
75. Иркутская область	15 961 693,6	22,7%	3 623 304,4	3 334 606,1	2,7%	90 034,4
76. Усть-Ордынский Бурятский	70 046,7	22,7%	15 900,6	591 785,1	2,7%	15 978,2
77. Читинская область	3 072 540,3	22,7%	697 466,6	1 427 440,0	2,7%	38 540,9
78. Агинский Бурятский	20 025,2	22,7%	4 545,7	195 557,9	2,7%	5 280,1

Регион	ВРП промышленности	Доля налоговых изъятий в промышленности, %	Налоговые обязательства промышленности	ВРП сельского хозяйства	Доля налоговых изъятий в сельском хозяйстве, %	Налоговые обязательства сельского хозяйства
авт.о						
Дальневосточный район						
79. Республика Саха (Якутия)	10 898 660,3	22,7%	2 473 995,9	1 179 182,1	2,7%	31 837,9
80. Еврейская авт.область	187 793,6	22,7%	42 629,1	93 789,1	2,7%	2 532,3
81. Чукотский авт.округ	1 020 799,3	22,7%	231 721,4	57 967,0	2,7%	1 565,1
82. Приморский край	9 053 134,6	22,7%	2 055 061,6	1 248 917,7	2,7%	33 720,8
83. Хабаровский край	7 833 711,3	22,7%	1 778 252,5	1 466 879,6	2,7%	39 605,7
84. Амурская область	2 975 036,8	22,7%	675 333,4	1 667 024,6	2,7%	45 009,7
85. Камчатская область	2 511 878,7	22,7%	570 196,5	766 179,4	2,7%	20 686,8
86. Корякский авт.округ	489 667,1	22,7%	111 154,4	29 737,3	2,7%	802,9
87. Магаданская область	1 573 677,9	22,7%	357 224,9	29 095,7	2,7%	785,6
88. Сахалинская область	3 075 630,7	22,7%	698 168,2	557 573,4	2,7%	15 054,5
89. Калининградская область	2 343 819,5	22,7%	532 047,0	638 984,4	2,7%	17 252,6

Источник: Госналогслужба РФ, Госкомстат РФ, расчеты авторов

ВРП строи- тельства	Доля налого- вых изъятий в строительстве, %	Налоговые обязательства строительной отрасли	ВРП рыночных услуг	Доля налоговых изъятий в рыночных услугах, %	Налоговые обязательства рыночных услуг	Итого: налоговые обязательства	Фактические налоговые обязательства, 1997	Налоговые усилия (ошибка, %)
2 958 377,3	12,3%	363 880,4	23 824 734,3	15,4%	3 669 009,1	7 746 228,3	6 368 998,6	22%
19 952,7	12,3%	2 454,2	369 993,8	15,4%	56 979,0	91 312,0	69 089,5	32%
920 476,5	12,3%	113 218,6	5 100 115,7	15,4%	785 417,8	1 634 644,0	1 692 043,3	-3%
7 339,6	12,3%	902,8	51 006,3	15,4%	7 855,0	18 583,5	18 077,4	3%
2 870 984,0	12,3%	353 131,0	9 914 460,6	15,4%	1 526 826,9	4 385 791,8	4 379 731,5	0%
251 738,9	12,3%	30 963,9	467 113,0	15,4%	71 935,4	148 060,7	201 008,7	-26%
136 314,6	12,3%	16 766,7	1 112 440,1	15,4%	171 315,8	421 369,0	567 183,7	-26%
1 517 402,2	12,3%	186 640,5	14 509 628,6	15,4%	2 234 482,8	4 509 905,6	4 221 812,0	7%
1 829 207,2	12,3%	224 992,5	16 080 978,3	15,4%	2 476 470,7	4 519 321,4	3 325 849,5	36%
1 136 548,6	12,3%	139 795,5	7 069 922,4	15,4%	1 088 768,0	1 948 906,5	1 714 986,3	14%
467 273,1	12,3%	57 474,6	2 957 694,3	15,4%	455 484,9	1 103 842,8	1 108 874,0	0%
14 361,4	12,3%	1 766,5	379 167,1	15,4%	58 391,7	172 115,5	156 593,0	10%
1 000 028,4	12,3%	123 003,5	3 156 623,1	15,4%	486 120,0	967 133,9	1 124 576,9	-14%
2 441 440,4	12,3%	300 297,2	5 153 561,3	15,4%	793 648,4	1 807 168,3	1 897 682,1	-5%
707 509,1	12,3%	87 023,6	3 354 843,3	15,4%	516 645,9	1 152 969,1	1 202 112,0	-4%

О. ЛУГОВОЙ, С. СИНЕЛЬНИКОВ, И. ТРУНИН

РАЗРАБОТКА БЮДЖЕТНЫХ НОРМАТИВОВ И МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ РАЗЛИЧИЙ В БЮДЖЕТНЫХ ПОТРЕБНОСТЯХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Бюджетная система федеративного государства, каким является Российская Федерация, имеющая в своем составе административно-территориальные образования с многообразными историко-культурными и природно-климатическими условиями и различным уровнем экономического развития, характеризуется значительной перераспределительной ролью центрального бюджета. Целью перераспределения государственных финансовых ресурсов между бюджетами субъектов Федерации является как межрегиональное выравнивание уровня оказываемых государственных услуг в соответствии с предпочтениями проживающих на территории страны индивидуумов, так и реализация региональной экономической политики. Одной из форм перераспределения государственных финансовых ресурсов является нецелевая финансовая помощь из федерального бюджета, предоставляемая на регулярной (в течение определенного периода) и безвозмездной основе.

Объем предоставляемой финансовой помощи на выравнивание уровня финансирования государственных услуг определяется в основном двумя группами факторов: во-первых, необходимым объемом предоставления государственных услуг на данной территории и стоимостью их оказания (расходными потребностями бюджета субъекта Федерации) и, во-вторых, возможностями органов власти субъекта Федерации финанси-

¹ В работе, по результатам которой подготовлена настоящая статья, использовались материалы, предоставленные А.М.Лавровым и Хорхе Мартинесом.

ровать необходимый объем оказания государственных услуг за счет собственных доходных источников (доходный потенциал субъекта Федерации). Так, существующий в настоящее время в Российской Федерации механизм распределения нецелевой федеральной финансовой помощи — трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), предусматривает выделение средств на выравнивание налогового потенциала субъектов Федерации, скорректированного на уровень объективно сложившихся в данном регионе расходных потребностей.

Целью исследования, по материалам которого подготовлена настоящая статья, является разработка подходов к определению региональных расходных потребностей — величины, отражающей уровень расходов, объективно обусловленный социально-экономическими и природно-климатическими факторами на территории каждого субъекта Федерации. Несмотря на то, что впервые на необходимость количественной оценки расходных потребностей региональных бюджетов было указано еще в 1994 году при переходе на формализованную систему оказания финансовой поддержки субъектам Федерации, в настоящее время стоимостные нормативы по основным статьям расходов региональных бюджетов находятся в стадии разработки и утверждения, а единственным официально утвержденным показателем, характеризующим нормативные расходные потребности, является федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг. Впрочем, он позволяет косвенным образом оценить нормативные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство бюджетов субъектов Федерации лишь на уровне экономических районов и с учетом федеральной программы реформирования ЖКХ.

Нормативы бюджетного финансирования здравоохранения и образования, разработка которых осуществляется рядом министерств и ведомств, не отвечают основным требованиям, предъявляемым к подобным показателям. Во-первых, указанные нормативы предполагается рассчитывать в стоимостном выражении исходя из плановых затрат на указанные отрасли,

что снижает объективность норматива, а также возможность его использования в процессе бюджетного планирования. Во-вторых, предлагаемые методики расчета нормативов представляются нам необъективными в силу того, что большинство используемых показателей может быть подвержено влиянию региональных властей.

До настоящего времени Министерство финансов при расчетах сумм финансовой помощи из-за отсутствия официально утвержденных расходных нормативов и невозможности применения для расчета трансфертов системы натуральных нормативов, разработанной еще в СССР, было вынуждено использовать фактические расходы региональных бюджетов за 1991, скорректированные на условия и цены планируемого финансового года. При применении подобной базы исходили из предположения, что региональные бюджетные расходы последнего года существования Советского Союза позволяют дать стоимостную оценку лежащим в их основе натуральным нормативам. Однако с течением времени вносимые в результате многочисленных корректировок искажения в расходную базу 1991 года сделали бессмысленным ее использование. Поэтому уже при расчете распределения ФФП на 1998 год суммы трансфертов субъектам Федерации определялись исходя из фактического объема финансирования предыдущего года, что практически исключало учет объективных расходных потребностей регионов.

Строго говоря, в настоящее время существует возможность прямого расчета расходных нормативов, особенно по большинству социальных статей расходов региональных бюджетов. Для этого необходимо лишь рассчитать сумму всех расходов бюджетов субъектов Федерации, предусмотренных действующими законодательными актами. Однако даже приблизительные оценки показывают, что в настоящее время в России насчитывается свыше тысячи различных видов социальной поддержки за счет бюджетных средств, 156 из которых установлены на федеральном уровне и оказываются

236 категориям населения, а их общая стоимость оценивается в 15% ВВП, что почти в 10 раз превышает бюджетные ассигнования на эти цели. В этих условиях (т. е. при невозможности полного исполнению действующего законодательства) косвенная оценка бюджетных потребностей приобретает особенную актуальность.

Принятие летом 1998 года Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг., которая среди прочего предусматривала распределение трансфертов с помощью принципиально новой методики, сняло необходимость в утверждении абсолютных значений региональных расходных нормативов. Согласно одобренной методике, для учета расходных потребностей бюджетов субъектов Федерации при распределении финансовой помощи достаточно располагать показателем межрегиональной дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг, который получил название индекса бюджетных расходов. Концепцией было также предусмотрено, что до официального утверждения региональных расходных нормативов при расчете индексов бюджетных расходов могут использоваться показатели прожиточного минимума или иные показатели, отражающие региональные различия в стоимости оказания государственных услуг в расчете на душу населения.

При разработке методики распределения трансфертов из ФФПР на 1999 год стало очевидно, что показатель прожиточного минимума не в полной мере отражает межрегиональную дифференциацию среднедушевых расходов по Российской Федерации. Вместе с тем, до сих пор остаются неясными перспективы и целесообразность разработки и утверждения нормативов бюджетного финансирования по основным статьям расходов бюджетов регионов. Вследствие этого, в целях более полного отражения региональных расходных потребностей в методике распределения средств ФФПР на 2000 год Министерством финансов была поставлена задача разработать метод

косвенной оценки нормативных расходов бюджетов субъектов Федерации.

В настоящей работе предлагается методика оценки нормативных расходов региональных бюджетов, которая основана на некоторых предпосылках, среди которых следует отметить, прежде всего, гипотезу об информированности региональных органов власти о предпочтениях потребителей общественных благ, что приводит к оптимальности предоставления государственных услуг на региональном уровне.

Методы оценки расходных потребностей регионов Российской Федерации

При рассмотрении вопроса установления расходных нормативов для всех уровней бюджетной системы, прежде всего, следует остановиться на теоретической стороне данной проблемы. Исходя из самых общих соображений, фиксирование нормативов оказания государственных услуг, может быть определено как установление определенного уровня обеспечения общественными благами. В случае утверждения нормативов как лимитов расходования бюджетных средств на финансирование какой-либо государственной услуги, такой уровень устанавливается напрямую, а при использовании расходных нормативов как одного из параметров формулы распределения финансовой помощи нижестоящим бюджетам, происходит косвенное регулирование объемов оказания государственных услуг через увеличение или сокращение доходов соответствующего бюджета.

Из экономической теории государственного сектора известно условие оптимальности обеспечения общественными блага-

ми². При существовании агрегированного производственного соотношения между частными и общественными благами:

$$F(X, G) = 0,$$

где X — вектор общего объема производства частных благ размерностью $(1 \times i)$;

G — общий объем производства общественного блага, потребляемого каждым гражданином.

При этом предполагается, что органы власти самостоятельно выбирают уровень G и имеют возможность устанавливать вектор потребления частных благ X^h для каждого домашнего хозяйства h ($h = 1, \dots, H$). Задачей органов власти является максимизация индивидуальной функции общественного благосостояния. Тогда, если функцию полезности каждого потребителя в терминах частных и общественных благ можно представить как $U^h(X^h, G)$, то функцию общественного благосостояния можно выразить как $\Psi(U^1, \dots, U^h, \dots, U^H)$. Таким образом, необходимо решить задачу максимизации функции общественного благосостояния Ψ при существовании единственного ограничения в виде производственного соотношения F между частными и общественными благами.

Путем дифференцирования функции Лагранжа $L(X^h, G)$ по каждой из переменных выводятся следующие условия первого порядка:

$$\frac{\partial L}{\partial X_i^h} = \frac{\partial \Psi}{\partial U^h} \frac{\partial U^h}{\partial X_i^h} - \lambda \cdot \frac{\partial F}{\partial X_i} = 0, \text{ для всех } h, i$$

$$\frac{\partial L}{\partial G} = \sum_h \frac{\partial \Psi}{\partial U^h} \frac{\partial U^h}{\partial G} - \lambda \cdot \frac{\partial F}{\partial G} = 0$$

² Подробнее см. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. “Лекции по экономической теории государственного сектора”, М.: Аспект Пресс, 1995, стр. 658

Если мы разделим второе уравнение на первое, то получим основное условие оптимального уровня предложения общественных благ:

$$\sum_h \left(\frac{\partial U^h}{\partial G} / \frac{\partial U^h}{\partial X_i^h} \right) = \frac{\partial F}{\partial G} / \frac{\partial F}{\partial X_i},$$

что означает равенство суммы предельных норм замещения (*MRS*) между общественным благом и некоторым частным благом для всех индивидуумов предельной норме преобразования (*MRT*) между общественным и частным благом для всего общества.

Следует отметить, что конечное условие оптимальности уровня предоставляемых государственных услуг с учетом дополнительных ограничений выглядит несколько сложнее, но, тем не менее, для определения оптимального объема предоставления государственных услуг необходимо располагать информацией о предпочтениях всех потребителей (знать функцию общественного благосостояния), а также о производственном соотношении между частными и общественными благами. Очевидно, этот результат имеет, главным образом теоретическое значение, т.к. получить подобную информацию практически невозможно, а значит невозможно и определить в строгом соответствии с теоретическими выкладками оптимальный уровень предоставления общественных благ.

Таким образом, построение региональных нормативов бюджетного финансирования государственных услуг необходимо осуществлять на основании ряда предпосылок, существенно упрощающих действительность, основными из которых будут являться следующие:

- 1) При условии одинаковой доходной обеспеченности (определяемой, в частности, уровнем экономического развития) в большинстве субъектов Федерации населению оказывается одинаковый уровень бюджетных услуг (в реальном исчисле-

нии, в расчете на одного потребителя бюджетных услуг), который является оптимальным в данных условиях.

2) Межрегиональная дифференциация стоимости оказываемых бюджетных услуг в расчете на душу населения объясняется различным уровнем экономического развития (величиной налоговой базы), климатическими условиями, транспортной доступностью, структурой населения, различиями в уровне развития социальной инфраструктуры и т.д.

Результатом решения задачи построения региональных расходных нормативов должен явиться индекс бюджетных расходов (ИБР) — величина, показывающая насколько больше или меньше средств необходимо затратить в данном регионе по сравнению со средним по стране уровнем для оказания одинакового уровня бюджетных услуг³, причем предполагается, что данный уровень является оптимальным.

Таким образом, для построения ИБР необходимо количественно оценить влияние основных факторов дифференциации на подушевое финансирование основных видов государственных услуг, устранить «выбросы» (т. е. регионы, в которых, согласно нашим предпосылкам, уровень оказания государственных услуг не является оптимальным), а также зафиксировать переменные, отражающие уровень экономического развития (бюджетные доходы, заработная плата), на каком-либо одинаковом для всех субъектов Федерации уровне. Полученные с учетом этого теоретические значения бюджетных расходов на душу населения можно считать оптимальными и одинаково удовлетворяющими реальными потребностями в государственных услугах во всех регионах.

Очевидно, что полученные абсолютные значения расходных нормативов будут отражать некоторые нормативы расходов,

³ См. Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.

де-факто гарантированные каждому жителю в соответствующем регионе в случае, если доходы этого региона составляли бы величину, на которой они зафиксированы при расчете. Большое практическое значение имеет их соотношение или соотношение каждого из них со средним (минимальным) показателем. Эта величина отражает ценовую дифференциацию стоимости оказания бюджетных услуг, т. е. представляет собой искомый индекс бюджетных расходов.

Возможен также и другой способ определения региональных расходных нормативов, разработанный в процессе обсуждения проекта методики расчета нормативов в Министерстве финансов РФ. В его основе лежат иные предпосылки:

- 1) Номинальный уровень оказания государственных услуг в регионах не является оптимальным ни в каждом конкретном субъекте Федерации, ни в целом по стране.
- 2) Существующая дифференциация финансирования государственных услуг не соответствует в полной мере дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг.

При таких предпосылках федеральные органы власти берут на себя ответственность по определению как оптимального уровня предоставления бюджетных услуг, так и характера зависимости стоимости их предоставления от факторов, отражающих природно-климатические условия, структуру населения, развитость социальной инфраструктуры и т.п.

Следует отметить, что ни один из перечисленных способов расчета расходных нормативов не приводит к установлению оптимального уровня предоставления государственных услуг, однако, по нашему мнению, индексы бюджетных расходов, полученные как результат применения первого способа, в большей степени отвечают возложенным на них функциям. Даже если предпосылка об оптимальном уровне предоставлении бюджетных услуг в регионах неверна, объемы государственных услуг, оказываемые при условии одинаковых дохо-

дов, будут ближе к оптимальному уровню, чем значения, заданные извне федеральными органами власти, т.к. региональные органы власти имеют больше возможностей для отражения предпочтений населения. Необходимо указать на то, что в расчетах по второму способу не используется показатель региональных бюджетных доходов, поскольку дифференциация именно этого параметра может служить причиной неэффективного, по мнению федерального центра, предоставления государственных услуг.

Анализ международного опыта разработки и использования бюджетных нормативов

Во многих странах трансферты, перечисляемые центром в бюджеты нижестоящих уровней, преследуют цель выравнивания возможностей органов власти на местах по оказанию бюджетных услуг населению. Как правило, существуют большие различия в расходных потребностях между территориальными образованиями. Так, например, органы власти одних регионов сталкиваются с определенными демографическими группами большой численности, для которых необходимо предоставление тех или иных видов бюджетных услуг в повышенном объеме (например, услуг в области здравоохранения для престарелых или образования для молодежи). Другим регионам приходится решать задачи, связанные с чрезвычайно высокой стоимостью оказания бюджетных услуг, вызванной, в частности, изношенностью инфраструктуры, климатическими особенностями или плотностью населения. «Выравнивающие трансферты» призваны сблизить в той или иной степени расходные возможности органов власти.

Если с помощью программы трансфертов центр пытается снять проблему горизонтальных различий между территориями, то ему в первую очередь необходимо рассчитать расходные потребности, часто называемые «нормативами расходов». Полученные путем расчетов нормативы могут затем использо-

ваться при планировании и реализации бюджетной политики, а также при определении объемов финансовой помощи, распределяемой центром между нижестоящими органами власти.

При определении нормативов расходов возникает несколько вопросов. Какова должна быть методика расчета нормативов? Какая практика расчета нормативов применяется сегодня в мире? Каковы преимущества и издержки подобной практики? Какие существуют альтернативы в области подходов к определению нормативов? Все эти вопросы рассматриваются в настоящем разделе.

Методика расчета нормативов расходов

Существует несколько способов расчета нормативов. Самым распространенным является расчет, основанный на опыте органов власти, когда фактические расходы властей на оказание различных видов услуг соотносятся с факторами, влияющими, как принято считать, на определение необходимого или минимального уровня расходов по соответствующей бюджетной статье. Данную методику схематично можно представить следующим образом.

Во-первых, определяются подушевые минимально необходимые расходы на реализацию органами власти различных видов функций. Если их значения основаны на фактических расходах соответствующего субфедерального органа власти за предшествующий год или несколько последних лет, то можно предположить, что фактические расходы отражают соответствующие стандарты. Основные функции органов власти включают в себя образование, транспорт, здравоохранение, социальную защиту, общественные работы и борьбу с преступностью. Фактические расходы на эти нужды зависят от разных показателей, которые, как принято считать, определяют минимально необходимые расходы. Так, например, расходы на образование могут определяться количеством детей школьного возраста или числом общеобразовательных заведений на территории

субфедерального органа власти, тогда как расходы на здравоохранение могут зависеть от количества коек в стационарах, доли престарелых или молодежи в общей численности населения, а также от количества медицинских учреждений в рассматриваемом территориальном образовании. Расходы на транспорт могут определяться общей протяженностью дорог в регионе, а расходы на содержание органов охраны правопорядка, противопожарную охрану и социальное обеспечение – общей численностью населения или численностью определенных подгрупп населения. Полученное значение по каждому виду функций служит базовым уровнем нормативов расходов на выполнение данного вида функции в расчете на душу населения.

Во-вторых, полученные подушевые значения корректируются в сторону увеличения или уменьшения в зависимости от численности населения, особенностей географического положения или инфраструктуры территории, считающихся факторами, влияющими на стоимость предоставления бюджетных услуг. Среди поправочных факторов, наиболее часто используемых для корректировки значений расходов, можно назвать, применительно к конкретным расходным статьям, следующие:

- Образование: заработная плата учителей, арендная плата, доля учащихся с физическими отклонениями, доля учащихся из малообеспеченных семей.
- Здравоохранение: уровень детской смертности, продолжительность жизни, плотность населения.
- Транспорт: уровень заработной платы в регионе, уклон дорог, годовое количество осадков, плотность населения.
- Охрана правопорядка и пожарная служба: заработная плата, уровень преступности, количество пожаров, плотность населения.
- Социальное обеспечение: минимальная заработная плата, доля малообеспеченных граждан, доля престарелых в об-

щей численности населения, доля инвалидов, уровень безработицы.

Переменные величины поправочных факторов обычно выражаются как частное от деления значения переменной в регионе на ее среднее значение по стране. При этом используются соответствующие поправочные коэффициенты. Чтобы определить относительную значимость переменных при внесении поправок им приписываются соответствующие веса.

В-третьих, расчетный подушевой норматив по каждой статье расходов умножается на численность населения рассматриваемой территории и суммируется со всеми остальными статьями расходов, чтобы определить общий норматив расходов для данной территории.

Проиллюстрируем это на примере, где подушевые расходные потребности по статье i обозначены через N_i , а население территории через P . Общий норматив расходов по статье i равен PN_i . Если обозначить поправочный коэффициент для статьи i через φ_i , то норматив расходов по этой статье, скорректированный на стоимостные различия, будет равен $\varphi_i PN_i$. Тогда общий норматив расходов для данной территории можно записать следующим образом: $\sum_i \varphi_i PN_i$. Кроме того, если предположить, что норматив расходов по статье i определяется j -ным количеством факторов, или X_{ij} , то, обозначив веса, присвоенные X_{ij} , как w_{ij} , получим подушевой норматив N_i , равный $\sum_j w_{ij} X_{ij}$, тогда как общий норматив расходов для рассматриваемой территории можно записать так: $\sum_i \varphi_i P (\sum_j w_{ij} X_{ij})$.

Полученный таким образом норматив расходов может быть использован как для бюджетного планирования в целом, так и для конкретных целей контроля за исполнением бюджета. В первом случае норматив дает общее представление об уровне финансовых потребностей нижестоящих уровней власти и служит общим руководством для планирования. Однако обеспечение предполагаемого исхода из нормативов объема расхо-

дов будет зависеть от бюджетной обеспеченности центра. На практике очень мало стран использует нормативы для формирования бюджета. Тем не менее, они нередко применяются в процессе исполнения бюджета, в частности, для определения фактического объема финансирования нижестоящих уровней власти путем включения их в формулы распределения безвозмездной финансовой помощи. Нормативы служат своего рода механизмом контроля за исполнением бюджета. Подобная практика использования нормативов расходов распространена во многих странах мира. В то же время она накладывает ряд ограничений на ее применение. Во-первых, следует определить круг расходных статей, в отношении которых будут определяться потребности. По идее, в него должны быть включены все бюджетные услуги без исключения, чтобы не ставить в невыгодное положение те территории, в которых не принятые в расчет услуги играют особую роль. Однако на практике из-за отсутствия необходимых данных зачастую бывает невозможно учесть все аспекты, поэтому необходимо решить, следует ли включать в расчет как капитальные затраты, так и текущие расходы. Из-за больших различий, которые нередко отмечаются в реализуемых проектах капитального строительства, их масштабности и трудностей в определении соответствующих показателей капитальные затраты обычно исключают из формул «выравнивания».

Самое трудное решение, которое предстоит принять, касается элементов, используемых при определении подушевых нормативов расходов N_i для каждой расходной статьи, факторов X_{ij} , от которых они зависят, и присвоенных им весов w_{ij} . При этом все эти решения неизбежно окажутся неточными и субъективными. Рассмотрим современную мировую практику в этой области.

Мировая практика определения нормативов расходов

Существует несколько способов определения нормативов расходов. Один из них основан на определении необходимых стандартов услуг с помощью экспертной оценки. Другой способ состоит в расчете удельной себестоимости минимального, или стандартного, объема конкретных бюджетных услуг в репрезентативном регионе. В этом случае обычно считается, что норматив зависит от различных территориальных особенностей, или факторов, которым присваиваются веса, отражающие их относительную значимость. Большое число стран применяет именно этот подход, хотя используемые ими методики имеют значительные различия.

Напомним, что норматив расходов N по статье i можно считать зависящим от множества факторов X_{ij} , которым присваиваются веса w_{ij} , так что норматив N_i в расчете на душу населения будет равен $\sum_i w_{ij} X_{ij}$. Данный норматив может быть также скорректирован на стоимостные различия. Как говорилось выше, здесь необходимо принять неоднозначное решение о выборе факторов X_{ij} и их весов w_{ij} . Разные страны подходят к этому выбору неодинаково. Наиболее совершенные методы используются в Австралии и Великобритании, поэтому мы рассмотрим их в первую очередь.

Австралия. Австралийская система совершенствовалась на протяжении длительного периода времени и является частью комплексной методики расчета трансфертов, распределяемых между различными уровнями власти.⁴ Объем безвозмездных перечислений конкретному территориальному образованию равен сумме подушевых субсидий, выделяемых на равной основе, субсидий, учитывающих особые потребности в доходах (например, когда налоговый потенциал выше или ниже сред-

⁴ Более подробную информацию об австралийской системе можно найти в работе Rye и Searle (1997 г.) и Ma (1998 г.).

него), и субсидий, отражающих особые расходные потребности или нормативы расходов.

В настоящее время нормативы расходов в Австралии определяются исходя из расходов нижестоящих органов власти, разбитых на одиннадцать статей. Данные статьи расходов и факторы, используемые при определении нормативов для этих статей, представлены ниже:

- Социальное обеспечение: численность соответствующих групп населения, половозрастной состав, плотность населения, цены на факторы производства, демографический состав населения.
- Культура и отдых: миграция и концентрация населения, цены на факторы производства, земельные права, наличие статуса столицы государства, исторические памятники, демографический состав населения, численность временно проживающих лиц, степень урбанизации, природная среда.
- Благоустройство и развитие территории: стоимость факторов производства, земельные права, наличие статуса столицы государства, демографический состав населения, уровень развития и благоустройства территории, степень урбанизации.
- Коммунальные услуги: концентрация населения, на факторы производства, земельные права.
- Оказание услуг промышленному сектору: концентрация населения, цены на факторы производства, земельные права, природная среда.
- Образование: численность групп населения, которым необходимы услуги образования, половозрастной состав населения, миграция и концентрация населения, стоимость этапов обучения, цены на факторы производства, окружающая среда, демографический состав населения, численность

временно проживающих лиц, степень урбанизации, проявления вандализма и уровень безопасности.

- Здравоохранение: миграция и концентрация населения, объем стационарных больных, цены на факторы производства, объем амбулаторного обслуживания, половозрастной состав и численность населения.
- Охрана правопорядка и поддержание общественной безопасности: число лиц, совершивших правонарушения, миграция и концентрация населения, цены на факторы производства, земельные права, наличие статуса столицы государства, окружающая среда, демографический состав населения, численность временно проживающих лиц, степень урбанизации, проявления вандализма и уровень безопасности.
- Транспорт: концентрация населения, цена на факторы производства, земельные права, протяженность дорог, интенсивность использования дорог, демографический состав населения.
- Экономическая деятельность и другие функции: концентрация населения, цена на факторы производства, окружающая среда, демографический состав.
- Торговые предприятия: цены на факторы производства, земельные права, окружающая среда, шкала предоставления услуг, демографический состав, степень урбанизации, проявления вандализма и уровень безопасности.

Данные факторы получили название «сдерживающих факторов», и выражаются в виде соотношения между значением, которое они имеют в конкретном территориальном образовании, и средним значением по стране. Расчет стандартного норматива для каждой статьи расходов начинается с расчета подушевой суммы на одинаковой основе, равной среднему значению расходов за предыдущие годы. Затем в эти стандартные нор-

мативы вносятся поправка на вышеуказанные сдерживающие факторы.

Благодаря применяемой системе Австралии удалось добиться значительного выравнивания условий для входящих в ее состав территориальных образований. В то же время данная система крайне сложна и для ее функционирования требуются большие массивы данных.

Великобритания. Применяемая методика оценки расходных потребностей, позволяет центральной власти «компенсировать нижестоящим уровням власти различия в расходных потребностях в пределах сумм, необходимых им для обеспечения примерно одинакового уровня оказываемых бюджетных услуг»⁵. Для этого применяется метод регрессионного анализа, с помощью которого определяются факторы, влияющие на потребность в бюджетных услугах, при этом коэффициенты регрессии используются в качестве весов.

По мере совершенствования методики из нее исключались одни факторы и включались другие. В таблице 1 Приложения 1 представлены данные, отражающие опыт первых четырех лет использования модифицированной методики к расходам на образование. Как видно из таблицы, в методику за время ее применения было внесено большое количество изменений, в которых отражаются изменения в сторону усиления демографических характеристик, что в конечном итоге завершилось определением группы факторов, влияющих на уровень расходов на образование. По мере внесения изменений в расчеты меняются и веса, используемые для определения нормативов расходов, что, в свою очередь, влияет на объем финансовой

⁵ Ричард Джекмэн (1981 г.). «Оценка расходных потребностей: использование регрессионного анализа в Англии и Уэльсе» // «Оценке расходных потребностей местных органов власти: семинар в Копенгагене» (ОЭСР: Париж), стр. 21-38.

помощи, выделяемой нижестоящим бюджетам на покрытие расходов на образование.

В настоящее время данный метод применяется в качестве базового к семи статьям расходов, перечисленным ниже, вместе с факторами, влияющими на уровень расходов по этим статьям.

1) Образование: количество учащихся; количество учащихся, требующих особого подхода; количество учащихся из малообеспеченных семей; затраты на оплату труда работников образования; арендная плата; плотность населения.

2) Содержание автомобильных дорог: протяженность имеющейся дорожной сети; затраты на рабочую силу; плотность транспортных потоков; численность населения, частота выпадения атмосферных осадков в виде снега.

3) Социальное обеспечение: количество жителей в возрасте старше 65, 75 и 85 лет; количество детей из неполных и малообеспеченных семей, а также проживающих в арендуемых помещениях и в семьях, не имеющих жилья; число детей из семей, принадлежащих к национальным меньшинствам; число жителей в возрасте от 18 до 64 лет; число граждан, страдающих психическими расстройствами; число граждан, имеющих физические дефекты; число граждан, проживающих в перенаселенных жилых помещениях; число граждан, проживаемых в арендуемом жилье; количество семей, проживающих в помещениях, находящихся в совместной собственности; численность цветных национальных меньшинств.

4) Служба противопожарной охраны: численность населения; плотность населения; количество пожаров; количество объектов повышенной пожароопасности; протяженность береговой линии.

5) Содержание полиции: численность населения; плотность населения; количество вызовов полиции; количество правонарушений; интенсивность уличного движения; число граждан, проживающих в перенаселенных жилых помещениях; количе-

ство семей, проживающих в помещениях, находящихся в совместной собственности; протяженность существующей дорожной сети; расходы на поддержание общественной безопасности;

6) Другие виды услуг: численность населения; плотность населения; затраты на рабочую силу; арендная плата.

7) Капитальные затраты: погашение основной суммы и выплаты процентов по кредитам.

Основным методом определения весов является регрессионный анализ. Однако некоторым статьям расходов веса присваиваются на основании экспертной оценки после консультации с местными властями. При этом описанный здесь метод применяется только к текущим расходам и не включает в себя капитальные затраты.

Система, применяемая в Великобритании, является, пожалуй, самой всеобъемлющей из всех современных систем. Она позволяет учитывать почти все (существующие на данный момент) бюджетные услуги и при этом включать в анализ широкий спектр особенностей территориальных образований, в т. ч. стоимостные различия. Она позволяет добиться практически полного выравнивания благодаря тому, что обеспечиваются одинаковые удельные затраты во всех территориальных образованиях с одинаковыми условиями. Такое выравнивание достигается за счет крайней усложненности системы, для функционирования которой требуются большие объемы информации. Кроме того, система не до конца понятна работникам местных властных структур из-за ее чрезвычайной сложности и недостаточной прозрачности.

Болгария.⁶ Местные органы власти в Болгарии лишь недавно получили более или менее значительную самостоятельность, при этом в плане доходов они по-прежнему в сильной степени зависят от центра, хотя на долю местных органов власти и приходится сравнительно высокая доля общих бюджетных расходов. Главным источником доходных поступлений является «нормативная субсидия», рассчитываемая на основе расходных потребностей или нормативов, определяемых с помощью регрессионного анализа, как это делается в Великобритании. Используемые в анализе объясняющие переменные включают в себя численность населения муниципального образования; подушевой доход; количество поселков и деревень, входящих в его состав; число больных в местных стационарах; число неработающих одиноких матерей; количество учащихся общеобразовательных школ и количество оказанных ритуальных услуг. С помощью регрессионного анализа определяются веса, которые затем присваиваются указанным переменным.

Канада. Канадская система определения нормативов расходов очень проста. Один из трансфертов (на образование и здравоохранение), получаемых провинциями из центра, рассчитывается на основе оценки подушевых потребностей в бюджетных услугах на равной основе, при этом от провинций требуется следование некоторым принципам, касающимся доступности и стандартов услуг. Другие виды трансфертов используются для выравнивания бюджетного потенциала субфедеральных органов власти.

Республика Чехия. В Чехии субсидии играют довольно скромную роль в финансировании расходов местных органов власти. Основной упор здесь делается на отчисления от нало-

⁶ Более подробную информацию о способе определения расходных потребностей, используемом в Болгарии, можно найти в материалах Организации экономического сотрудничества и развития (1994 г.).

гов, распределяемых между центром и нижестоящими бюджетами, а также трансфертные платежи. Тем не менее, выделение субсидий нижестоящим уровням власти на конкретные цели осуществляется на основе определения потребностей регионов в бюджетных услугах с помощью различных показателей, таких как, например, число выданных свидетельств о рождении или смерти, количество начальных школ или количество домов престарелых. Аналогичная методика определения расходных потребностей применяется в Польше и Словакии⁷.

Дания. В Дании расходные потребности определяются как расходы, необходимые для предоставления бюджетных услуг органами власти конкретной территории по стоимости, равной стоимости таких услуг в среднем по стране⁸. В качестве показателей используются различные факторы, веса которых в некоторых случаях определяются с помощью регрессионного анализа. Общие расходные потребности муниципальных образований определяются так, как показано в Таблице 2 Приложения 1. Полученные таким образом значения используются затем при распределении безвозмездной финансовой помощи между территориями.

Франция. Во Франции на основе оценки расходных потребностей рассчитывается несколько видов трансфертов, в частности, средства на поддержку городов с населением свыше 10 тыс. человек. При этом сначала рассчитывается так называемый «синтетический показатель потребностей», определяемый с помощью таких показателей, как количество единиц

⁷ Организация экономического сотрудничества и развития. *«Государственная финансовая поддержка местных органов власти»* (ОЭСР: Париж, 1994), под редакцией Г. Марку.

⁸ Йорген Р. Лотц. «Дания и другие скандинавские страны: выравнивание и трансферты» // *"Финансирование децентрализованных расходов"* под редакцией Ахмада Эхтишама (Брукфилд В.Т.: Издательство Edward Elgar Publishing Limited, 1997), стр. 184 – 212.

муниципального жилья, количество единиц жилья, занимаемых получателями пособий на оплату жилья, а также ряд показателей бюджетного потенциала. Затем на основе численности населения и синтетического показателя потребностей рассчитывается размер выделяемых муниципалитету финансовых средств, корректируемый дополнительно на площадь муниципалитета. Аналогичная финансовая помощь предоставляется сельским территориальным образованиям, для которых синтетический индекс потребностей рассчитывается исходя из численности населения, протяженности дорог, числа школьников и налогового потенциала⁹.

Германия. В Германии имеется три основных источника межбюджетных перечислений финансовых средств: отчисления от распределяемых на долевой основе доходов от налогов на доходы физических лиц и доходы корпораций, а также от налога на добавленную стоимость; вспомогательные субсидии, предоставляемые для выравнивания бюджетного потенциала земель и «межземельные выравнивающие платежи», служащие компенсацией за особые расходы земель¹⁰. Из всех указанных видов финансовой помощи только межземельные (межрегиональные) выравнивающие платежи рассчитываются частично на основе оценки расходных потребностей. При этом расходные потребности земель определяются очень простым и приближенным способом как произведение средних для Германии подушевых доходов земель и взвешенного показателя численности населения земли (т. е. региона), причем крупным землям присваиваются более высокие веса, чтобы учесть повышенные

⁹ Организация экономического сотрудничества и развития. «Государственная финансовая поддержка местных органов власти» (ОЭСР: Париж), под редакцией Г. Марку, 1994

¹⁰ Пол Бернд Спан «Межбюджетные трансферты в Швейцарии и Германии» // «Финансирование децентрализованных расходов» под редакцией Ахмада Эхтишама. (Брукфилд В.Т.: Издательство Edward Elgar Publishing Limited, 1997), стр. 103 - 143.

расходные потребности, не учитываемые в полной мере в таком показателе, как численность населения. Данный метод фактически сводится к подходу, при котором бюджетные доходы выравниваются на подушевой основе.

Венгрия. В обязанности местных органов власти Венгрии входит оказание населению ряда первоочередных услуг при обеспечении «по возможности равного» для всех граждан уровня предоставляемых услуг. Одним из основных источников финансирования расходов на оказание таких услуг является ряд нормативных субсидий, включая 11 нормативных субсидий на нужды образования, 6 – на оказание социальной помощи и 5 – на оказание других (неспециализированных) видов помощи. Субсидии, выделяемые на нужды образования и оказание социальной помощи гражданам, рассчитываются исходя из анализа затрат, тогда как субсидии на оказание прочих видов помощи рассчитываются на основе показателей другого рода (например, подушевых).

Индия.¹¹ В соответствии с действующей методикой расчета трансфертов из центрального бюджета, распределяемых между штатами, 20% объема трансфертов выделяется исходя из численности населения, 60% — исходя из «разрыва» (или отклонения подушевых доходов штата-получателя трансферта от доходов штата, где зафиксирован их наивысший уровень в расчете на душу населения); 5% выделяются исходя из состояния инфраструктуры, 5% — в зависимости от площади территории, и, наконец, 10% — в зависимости от налоговых усилий. Хотя данная формула используется для распределения финансовой помощи между регионами, она содержит в себе определение расходных потребностей, по крайней мере, в отношении

¹¹ Более подробно применяемая в Индии система рассмотрена в работе М. Говинда Рао. «Межбюджетные трансферты в Индии» // «Финансирование децентрализованных расходов» под редакцией Ахмада Эhtiшама (Брукфилд В.Т.: Издательство Edward Elgar Publishing Limited, 1997), стр. 234 – 266.

части трансфертов. Так, например, распределение 5% средств общего фонда, выделяемых штатам, будут зависеть от отношения площади его территории к общей площади территории Индии. Иными словами, если обозначить площадь штата s как A_s , а общую площадь территории Индии как A , то штат s получит A_s/A от общего фонда 5%-ных трансфертов. Аналогичным образом осуществляется расчет трансфертов из 20%-ного фонда, распределяемого между штатами в зависимости от численности населения. Показатель состояния инфраструктуры определяется экспертным путем. Аналогичным образом рассчитывается ряд других трансфертов. Данные показывают, что эти трансферты являются в определенной степени выравнивающими.

Япония. Центральное правительство Японии практически всю финансовую помощь нижестоящим уровням власти распределяет в целях выравнивания расходных потребностей, а также бюджетного потенциала.¹² Расходные потребности определяются для таких статей, как содержание полиции, общественные работы, образование, социальное обеспечение и трудовые ресурсы, промышленность и экономика, а также общее управление. Нормативы расходов рассчитываются на основе так называемого «образцового местного правительства», представляющего собой условную префектуру с населением в 1.7 млн. человек и площадью 6900 кв. км или муниципальное образование с населением 100 тыс. человек и площадью 160 кв. км. Нормативы по каждой статье расходов равны произведению трех переменных: «удельной себестоимости» услуги, определяемой ежегодно на основе экспертной оценки; «единицы измерения», представляющей собой переменную, позволяющую определить «коэффициент использования» бюджетной услуги (например, количество полицейских, необ-

¹² Точнее было бы сказать, что объем трансфертов примерно равен разнице между бюджетными потребностями и бюджетными доходами.

ходимых для обеспечения должной защиты населения; число жителей, нуждающихся в противопожарной охране, протяженность дорог), а также «поправочного коэффициента» — переменной, отражающей уровень затрат на предоставление услуги, который может быть выше или ниже среднего.

Используемые в настоящее время поправочные коэффициенты разбиты на несколько разных категорий, каждая из которых стремится внести в нормативную удельную себестоимость оказания услуги поправку на особенности того или иного территориального образования:

- коэффициент поправки на тип учебного заведения, с помощью которого удельная себестоимость корректируется на различия в затратах, связанных с типом учебного заведения (например, различия между затратами на технические и сельскохозяйственные учебные заведения).
- коэффициент поправки на численность населения, позволяющий учитывать эффект масштаба, связанный с большой численностью населения.
- коэффициент поправки на плотность населения, позволяющий учитывать эффект масштаба, связанный с высокой плотностью населения.
- коэффициенты поправки на особые факторы, такие, как затраты на оплату труда и пособия на оплату жилья.
- коэффициенты поправки на климатические условия, позволяющие учитывать повышенные затраты на предоставление услуг в районах с холодным климатом.
- коэффициенты поправки на финансовый потенциал, позволяющие учитывать повышенные расходные потребности регионов с более высокими расходами на обслуживание долга.

- коэффициенты поправки на быстрый рост значения единицы измерения, позволяющие учесть рост затрат в случае быстрого роста численности населения территории.
- коэффициенты поправки на быстрое уменьшение значения единицы измерения, позволяющие учесть рост затрат в случае быстрого снижения численности населения территории.

Республика Корея. В Корее используется аналогичная система для распределения финансовых средств между местными органами власти из одного из крупнейших источников финансирования расходов местных бюджетов – местного долевого налога. Нормативы бюджетных потребностей для этого вида трансфертов рассчитываются как сумма расходов по 29 различным расходным статьям, где расходы по каждой категории равны произведению удельной себестоимости услуги, единицы измерения и поправочного коэффициента, аналогично тому, как это делается в Японии.

Португалия. Система распределения финансовой помощи, используемая в Португалии, очень проста и предусматривает использование приближенных расчетов нормативов расходов для одного из видов трансфертов, выделяемых из Фонда финансового выравнивания. Упомянутые нормативы определяются на основе целого ряда показателей стоимости, а также показателей, отражающих отклонения этих значений стоимости от среднего в большую или меньшую сторону. Каждое территориальное образование получает трансферт, рассчитываемый следующим образом: 45% выделяется пропорционально численности населения; 15% делятся поровну между территориями; 15% выделяется пропорционально площади; 10% — пропорционально протяженности дорог; 5% — пропорционально числу детей; 5% — пропорционально числу церковных приходов; 5% выделяется на труднодоступные районы и 5% — на районы со слабой налоговой базой. В основном факторы

выбираются с таким расчетом, чтобы они отражали расходы муниципалитетов на оказание услуг населению.

Испания. В Испании в середине 90-х годов была проведена реформа системы распределения финансовой помощи между региональными органами власти¹³. Новая система предусматривает распределение финансовой помощи на основе следующих шести показателей: численность населения, площадь территории, количество государственных учреждений, переведенных из Мадрида в регионы, удаленность от Мадрида, относительный уровень благосостояния территории и налоговые усилия. Самые высокие веса присваиваются первым четырем из шести вышеперечисленных факторов.¹⁴ Трансферты муниципальным образованиям рассчитываются по аналогичной, но более простой формуле, основанной на таких показателях, как численность населения, площадь территории, количество государственных школ и налоговые усилия территорий.

¹³ Джорджи Брозио. «Финансирование региональных и местных органов власти в Италии и Испании» // «Финансирование децентрализованных расходов» под редакцией Ахмада Эhtiшама (Брукфилд В.Т.: Издательство Edward Elgar Publishing Limited, 1997), стр. 213 –233.

¹⁴ В качестве примера можно привести следующие веса, которые используются при расчете большинства видов трансфертов:

Фактор	Вес
Численность населения	0.590
Площадь территории	0.160
Удаленность от столицы страны	0.007
Административная структура	0.243
Относительный уровень благосостояния территории	0.045
Налоговые усилия	0.050

При расчете трансфертов на нужды образования применяется несколько иная формула, в которой численность населения имеет вес 0.844, а удаленность от столицы – 0.150.

Швеция. Как и в Испании, в Швеции была проведена реформа, упростившая систему распределения финансовой помощи путем отмены ряда целевых субсидий и замены их нецелевыми субсидиями, выделяемыми для: 1) выравнивания доходного потенциала, 2) пополнения доходов муниципалитетов, где на протяжении длительного времени происходит уменьшение численности населения и 3) для выравнивания различий между территориями в стоимости предоставления услуг. В последнем случае необходимо определять нормативы расходов. При расчете нормативов применяется множество показателей потребностей, необходимых, главным образом, для учета различий в стоимости. В территориальных образованиях, где высока доля престарелых в общей численности населения, потребности в такой бюджетной услуге, как здравоохранение, будут выше. Там же, где выше процент детей школьного возраста, будут выше расходы на образование; аналогичным образом, там, где выше процент работающих женщин, возрастают расходы на содержание детей в дошкольных учреждениях. Муниципальные образования с большой площадью территории несут повышенные транспортные затраты на организацию перевозки школьников и помощь престарелым и инвалидам. Новая система является попыткой обосновать подушевые расходы территорий с помощью регрессионного анализа и присвоения весов, включая такие объясняющие переменные, как климат, возрастной состав населения, плотность населения и социальная структура.

Швейцария. Расходные потребности являются одним из факторов, принимаемых в Швейцарии во внимание при распределении трансфертов. Метод, который здесь используется для определения расходных потребностей, очень схож с методикой, применяемой в Германии. Расходные потребности кантона рассчитываются как произведение двух множителей: средних по стране подушевых кантональных доходов и населения кантона. Затем вносятся дополнительные поправки на повышенные затраты на предоставление услуг в гористых

районах и густонаселенных местностях. Такой метод способствует умеренному выравниванию.

Приложение 1. Факторы, применяющиеся при расчете бюджетных нормативов в некоторых странах

ТАБЛИЦА 1

Факторы, влияющие на расходные потребности в Англии и Уэльсе (1975 – 1979 гг.)

Фактор	Годы			
	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979
Свыше 50 чел. на 1 акр (\cong 0.4 га)	X	–	–	НП
Число человек на 1 акр	НП	НП	НП	X
Свыше 1.5 акра на человека	X	X	X	НП
Свыше 3.0 акра на человека	X	–	–	НП
Кол-во акров на человека	НП	НП	НП	X
Кол-во строящихся жилых домов	–	X	–	–
Уменьшение численности населения за 10 лет	X	–	–	НП
Уменьшение численности населения за 5 лет	–	X	–	НП
Число одиноких стариков	X	X	X	–
Численность населения, проживающих в домах, не имеющих элементарных удобств	НП	X	X	X
Перенаселенность	НП	X	X	НП
Домовладения, занимаемые несколькими семьями	НП	НП	X	НП
Число неполных семей, имеющих детей	НП	X	X	–

Фактор	Годы			
	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979
Уровень безработицы	НП	НП	X	X
Затраты на оплату труда	НП	НП	X	X
Число учащихся начальных школ	X	X	X*	X*
Число учащихся общеобразовательных школ младше 16 лет	X	X	X*	X*
Число учащихся младше 16 лет, получающих прямые субсидии	X	X	X*	X*
Число учащихся общеобразовательных школ старше 16 лет	X	X	—*	—*
Число учащихся старше 16 лет, получающих прямые субсидии	X	X	—*	—*
Число учащихся, продолжающих образование на дневных отделениях	X	X	—*	—

X – отобранный фактор;

НП – не проверялось;

"→" – показатели проверялись, но фактор отобран не был;

* – комбинированный фактор.

Источник: Ричард Джеkmэн. «Оценка расходных потребностей: использование регрессионного анализа в Англии и Уэльсе» // «Оценке расходных потребностей местных органов власти: семинар в Копенгагене» (ОЭСР: Париж, 1981). Ричард Джеkmэн и Джон Пападачи. «Расходы местных органов власти Англии и Уэльса на образование. Причина различий в нормативах и влияние государственных трансфертов» // «Public Choice», 36 (3), 1981.

ТАБЛИЦА 2

Факторы, влияющие на расходные потребности в Дании

Фактор	Вес
Численность населения	0.212
Число человек в возрасте от 0 до 6 лет	0.092

Число человек в возрасте от 7 до 16 лет	0.227
Число человек в возрасте от 65 до 74 лет	0.034
Число человек в возрасте от 75 до 84 лет	0.075
Число человек в возрасте от 85 лет и старше	0.056
Протяженность дорог в км	0.031
Кол-во квартир муниципального жилого фонда	0.017
Число детей из неполных семей	0.075
Численность нигде не работающих граждан	0.025
Число работающих женщин в возрасте от 20 до 66 лет	0.025
Расчетные затраты на выплату пособий	0.056
Критерий места жительства	0.075

Источник: Йорген Р. Лотц. «Дания и другие скандинавские страны: выравнивание и трансферты» // «Финансирование децентрализованных расходов» под редакцией Ахмада Эхтишама (Брукфилд В. Т.: Издательство Edward Elgar Publishing Limited, 1997).

Оценка расходных потребностей субъектов Российской Федерации в целях распределения федеральных выравнивающих трансфертов

Ниже представлены основные подходы к расчету региональных нормативов бюджетного финансирования, в том числе обоснование методики дифференциации бюджетных нормативов по субъектам Российской Федерации, анализ факторов дифференциации удельных расходов бюджетов регионов. Также в данном разделе приведены методики расчета региональных расходных потребностей и расчета значений индекса бюджетных расходов, необходимого при распределении финансовой помощи из федерального бюджета.

Обоснование методики дифференциации бюджетных нормативов по субъектам Российской Федерации

Нормативы расходных потребностей представляют собой минимальную сумму расходов по статьям консолидированного бюджета субъекта Федерации, достаточную для обеспечения заданного уровня предоставления соответствующих государственных услуг жителю каждого региона. Совокупность нормативов расходных потребностей включает в себя следующие показатели:

- норматив расходной потребности бюджета региона на ЖКХ,
- норматив расходной потребности бюджета региона на здравоохранение,
- норматив расходной потребности бюджета региона на образование,
- норматив расходной потребности бюджета региона на культуру,
- норматив расходной потребности бюджета региона на социальную политику,
- норматив расходной потребности бюджета региона на транспорт,
- норматив расходной потребности бюджета региона на правоохранительную деятельность,
- норматив расходной потребности бюджета региона на государственное управление.

Ниже мы рассмотрим общие принципы дифференциации нормативов расходных потребностей по субъектам Российской Федерации, методику дифференциации утвержденных федеральных нормативов стоимости услуг ЖКХ по регионам, а также принципы приведения федеральных нормативов на

1 м² общей площади жилья к региональному нормативу бюджетного финансирования ЖКХ в расчете на душу населения.

Обоснование потребности в нормативах бюджетных расходов

Потребность в нормативах расходных потребностей вытекает из задачи обеспечения заданного уровня предоставления государственных услуг в каждом регионе. В различных регионах существуют неодинаковые потребности в объемах каждого вида государственных услуг для обеспечения определенного (фиксированного) уровня жизни. Одинаковый уровень доходов регионов (даже в реальном исчислении, т. е. с учетом межрегиональной дифференциации цен) еще не обеспечивает равенство в предоставлении государственных услуг. Чтобы учесть данное несоответствие и требуется введение нормативов расходных потребностей. Нормативы бюджетных расходов должны быть такими, чтобы увеличение затрат по любой бюджетной статье на 1 рубль давало одинаковый прирост благосостояния во всех регионах.

Противоречия между определением нормативов и обеспечением их исполнения

Как уже было сказано выше, теоретически норматив расходов по какой-либо бюджетной статье является минимальной и достаточной суммой по данному виду расходов, необходимой для предоставления заданного уровня услуги. Отсюда следует, что для определения норматива экзогенно задается предполагаемый уровень предоставления услуг. С другой стороны, задавая уровень услуг, федеральный центр должен обеспечить возможность их исполнения. Проблема в данном случае состоит в том, что изначально не известен размер федерального фонда поддержки регионов, который будет распределяться между регионами, а значит не известно и какой минимальный уровень предоставления услуг способно обеспечить государ-

ство. Выходом из данной ситуации может быть переход от абсолютных величин нормативов к относительным, характеризующим интенсивность потребности в бюджетных расходах. Тогда уровень предоставления услуги в регионах будет зависеть от размера фонда федеральной поддержки регионов.

Однако переход к относительным величинам при неизвестном объеме средств, выделяемых на поддержку регионов, возможен только в случае независимости дифференциации потребности от уровня предоставления услуг. На самом деле это не так. Однако, как показывают расчеты, эластичность дифференциации (индекса бюджетных расходов (ИБР), см. ниже) по уровню предоставления услуг не велика. Поэтому для расчетов нормативных расходов, используемых для построения ИБР, был выбран уровень предоставления (финансирования) услуги средний по нижней тертилю фактического предоставления услуг (задается уровнем доходов бюджета).

Построение нормативов

Основной смысл предлагаемой методики состоит в следующем. Фактически в каждом регионе существует собственная структура финансирования нормативных статей расходов. Она не предполагается эффективной на конкретную дату и для конкретного региона, однако, мы считаем, что она стремится к эффективной в долгосрочной перспективе ввиду возможности населения регионов (прямых потребителей данного рода услуг) влиять на власти в долгосрочной перспективе через процедуру выборов. В то же время, затраты на конкретную расходную статью (например, ЖКХ) не могут быть необоснованно большими или маленькими (с учетом объективной потребности) для всех регионов сразу. Это дает право говорить, что среднее значение затрат на единицу потребности во всех регионах даст некоторое выравнивающее значение, которое можно считать искомым (нормативным). В качестве показателей объективной потребности, используемых в данном подхо-

де, предлагается считать группу факторов, которыми она объективно определяется. На самом деле, выбор объективных факторов является не простой задачей, влияющей на конечный результат.

Фактически, расходы региона по любой бюджетной статье обуславливаются как объективными расходными потребностями, так и неэффективными затратами, не повышающими уровень обеспеченности данного вида благами. Цель норматива состоит в указании суммы объективных затрат, которой достаточно для достижения определенного уровня обеспеченности благом в данном регионе при эффективном расходовании средств.

Приведем пример. Рассмотрим формирование расходов на городское отопление, являющихся статьей расходов ЖКХ. В каждом регионе существует своя сложившаяся отопительная сеть, используются различные виды топлива, неодинакова и сама потребность в данного рода услугах и т.д. В соответствии с этим затраты на отопление различны по регионам. Рассмотрим каждое из названных различий в отдельности. Во-первых, это – отопительная сеть, которая характеризуется длиной, а значит и потерями в сетях. Сеть – наименее поддающаяся изменению характеристика, т.к. закладывается при строительстве города. В каких-то регионах (городах) она более эффективна, в каких-то менее. Однако требовать повышения эффективности сети большей частью невозможно. В значительной степени это касается и видов используемого топлива. В одних регионах это уголь, в других – мазут, в третьих – газ, а в четвертых вместо котельных используются – ТЭЦ (тепло-электроцентрали). Возможно, что в некоторых регионах в конкретный момент времени экономически более целесообразным является не используемый в данный момент вид топлива, а какой-либо другой. Поэтому не ясно, считать ли сложившиеся затраты на отопление эффективными или нет.

Если мы определяем норматив как характеристику только эффективных затрат, то он не должен включать в себя ту часть затрат, которая вызвана неэффективностью сети. Однако перевод котельных на другой сорт топлива не является легко решаемой задачей, ее реализация требует дополнительных средств, а в условиях меняющихся цен эффективность может вновь измениться.

Какую же стоимость должен учитывать норматив? Если подходить к этому вопросу с точки зрения того, что сложившуюся сеть трудно изменить, то норматив должен включать фактический размер затрат. Но тогда у региональных властей не будет мотивации изменить ситуацию, т.к. какими бы неэффективными не были затраты на отопление, какой бы неэффективной не была сеть все затраты, в том числе неэффективные, будут включены в расходные потребности региона и, если регион получает трансферт, они полностью будут покрыты. Более того, при расширении сети, планировать повышение ее эффективности региону не требуется, поскольку затраты учитываются в расходных потребностях.

С другой стороны, если учитывать только эффективные затраты, то регион может быть обречен на «недофинансирование» по данной статье до тех пор пока его затраты (сеть) не станут эффективными. Однако, по всей видимости, данный вариант является более приемлемым с точки зрения формирования норматива, поскольку ставит регионы в более равные, справедливые условия. Задача же достижения эффективности затрат ложится на плечи руководства субъекта Федерации и может быть решена через другие механизмы.

Таким образом, при построении норматива должны учитываться только эффективные затраты. Однако данная информация, как правило, не известна и чтобы ее получить нужно провести специальное исследование по каждому виду затрат в каждом регионе. Получается, что федеральный центр должен иметь информацию о возможности улучшить ситуацию не ме-

нее полную, чем у самих регионов с тем, чтобы определять, что является эффективным, а что нет. Очевидно, что такая ситуация является абсурдной с позиций здравого смысла. Теряется всякая самостоятельность регионов вследствие навязывания ему образа действий. Отдать же вопрос определения эффективных затрат в руки получателей трансферта также невозможно, поскольку их решение не является объективным. Выход из сложившейся ситуации – это усреднение затрат по регионам, считая среднее значение оценкой эффективного использования ресурсов.

Действительно, продолжая наш пример, эффективность затрат на отопление в разных регионах разная. И утверждать, что они одинаково эффективны или одинаково неэффективны нельзя. Поэтому усредненное значение затрат можно принять за эффективное. Проблемой в данном случае является наличие других факторов, относящихся не к эффективности, а к интенсивности потребности. Дело в том, что усреднить затраты на отопление в разных регионах напрямую нельзя, т.к. потребность в данной услуге разная. Северные регионы больше нуждаются в отоплении, чем южные. Поэтому при решении задачи усреднения затрат необходимо учитывать объективные факторы.

Рассмотрим предлагаемую процедуру оценки объективных потребностей регионов, которую будем использовать при построении нормативов. Данная процедура состоит из нескольких этапов. **Первый этап** – это отбор двух групп факторов, которые должны учитываться в нормативах. К первой группе относятся факторы, которые определяют объективную потребность регионов в данного рода услугах, и которые заданы экзогенно. Сюда относятся природно-климатические особенности (продолжительность холодного времени года, удаленность от основных транспортных путей), социальная обстановка в регионе (возрастная структура населения, степень урбанизации), уровень цен, определяемый в том числе климатическими и другими факторами. Вторая группа – это факторы, не отно-

сящиеся к первой группе, но обуславливающие фактические расходы по данной бюджетной статье. К ним относятся фактические доходы бюджета региона (определяющие возможность региона удовлетворять потребности), сложившаяся инфраструктура (бюджетная сеть), развитость которой различна по регионам.

Второй этап – формулировка гипотез о форме зависимости фактических расходов по данной бюджетной статье от перечисленных факторов, построение теоретической модели.

Третий этап – оценка коэффициентов, статистическая проверка гипотез, выбор модели.

И последний, **четвертый этап** – построение норматива. После получения значимых зависимостей фактических расходов от предложенных двух групп факторов можно делать выводы об объективных составляющих фактических расходов и непосредственно о влиянии факторов второй группы. При этом факторы, которые не должны влиять на нормативную потребность в расходах (например, фактические реальные удельные доходы местных бюджетов, уровень средней заработной платы в регионе, выровненной с учетом межрегиональной дифференциации цен, обеспеченность населения больничными койками), выводятся на фиксированный уровень – одинаковый для всех регионов. Тогда полученные значения нормативных расходов будут рассчитаны без учета различий в эффективности предоставления услуг в разных регионах. В качестве подобного фиксированного уровня нами использовался: для уровня удельных реальных доходов – средний уровень удельных реальных расходов среди регионов, в которых данный показатель относился к нижней трети среди всей совокупности регионов России; для уровня реальной средней заработной платы – средний по России; для обеспеченности населения больничными койками – минимальный по России. Объяснение выбора подобного уровня фиксирования данных показателей представлено ниже.

Анализ факторов дифференциации среднедушевых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по основным статьям бюджетных расходов

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство большей частью представляют собой дотации предприятиям – поставщикам данного рода услуг. Поэтому расходы по данной бюджетной статье в определенной мере зависят от потребности в данных услугах и их стоимости. Охарактеризуем основные факторы, влияющие на объективную потребность в расходах на ЖКХ.

Потребителями данного вида услуги (центральное отопление, горячая вода, канализация) является преимущественно городское население. Сельское население может также получать дотации, например на уголь, однако их величина гораздо ниже, чем в городе. Поэтому потребность в данных расходах должна зависеть от уровня урбанизации населения.

Расходы на отопление, составляющие значительную часть расходов на ЖКХ, в свою очередь зависят от длины отопительного сезона. Надо отметить, что расходы на отопление не полностью определяются данной величиной, т.к. кроме зимнего отопления существует поставка горячей воды и в летнее время, однако в зимние периоды эти затраты возрастают. Длина отопительного сезона характеризует климатические условия в регионе – суровость климата. Альтернативным ему показателем может быть, например, средняя температура января. Этот показатель может характеризовать как величину потерь в сетях в зимнее время, что приводит к росту потребления топлива, так и длину отопительного сезона (потребность в данном роде услугах).

Как уже отмечалось, расходы на ЖКХ большей частью представляют собой дотации предприятиям – поставщикам данного вида услуг. Таким образом, государство берет на себя часть оплаты предоставляемых услуг за население. Ясно, что в более

богатых регионах потребность населения в такого рода дотациях меньше, чем в более бедных регионах, но и возможность дотировать эти услуги выше. Возможно, что фактические расходы на ЖКХ зависят от реальных доходов населения или реальной заработной платы (под реальными показателями здесь и далее мы понимаем показатель, выровненный с учетом межрегиональной дифференциации цен с помощью показателя относительного межрегионального минимального прожиточного минимума).

Фактические доходы бюджета (совокупные) определяют способность региона предоставлять услуги населению. Этот показатель не влияет на объективную потребность регионов в расходах на ЖКХ, однако он определяет фактические затраты по данной статье. Чем выше доходы, тем больше возможностей тратить средства на данный вид услуги, тем выше уровень предоставляемых услуг. При описании фактических затрат этот показатель должен быть включен в модель для того, чтобы при построении нормативных потребностей устранить его влияние и более точно оценить влияние объективных факторов.

Важным показателем, влияющим на затраты регионов по любой бюджетной статье, включая ЖКХ, является стоимость предоставления услуги. Сюда входит заработная плата работников данной сферы и непосредственно используемые ресурсы. В ЖКХ основной ресурс – это топливо. Стоимость топлива различается по регионам и зависит от рыночной ситуации, а потому является непостоянной величиной. Более того, в связи с распространением посреднических цепочек и взаимозачетов фактическая цена топлива может существенно варьировать как по регионам, так и в пределах одного региона. Сложившуюся в таких условиях цену нельзя считать объективной. Поэтому, хотя фактор стоимости топлива является объективным в определении затрат на ЖКХ, учесть его в нормативе весьма сложно. К тому же, как уже отмечалось ранее, в разных регионах используются разные виды топлива и при построении норматива требуется учет фактической инфраструктуры, а значит

поддержки возможно неэффективной сети и навязывании региону стратегии поведения. По всей видимости, при построении нормативов необходимо учитывать не цены отдельных видов топлива, а агрегированный топливный показатель. Однако в настоящее время показателя, отражающего объективный уровень цен и независимого от решений местных властей, нет. На данном этапе работы в качестве характеристики уровня цен мы выбираем величину прожиточного минимума в регионе, предполагая, что он косвенным образом отражает уровень цен на энергоносители, а также прочие ресурсы, используемые в ЖКХ.

Однако необходимо отметить, что данный показатель не полностью удовлетворяет требованиям, предъявляемым при построении нормативов, поскольку он зависит от величины дотаций бюджета на потребительские расходы (дотации на хлеб, и др. товары и услуги, в том числе и на ЖКХ). Другими словами, если бюджет дотирует какие-то потребительские расходы, то тем самым уменьшает величину прожиточного минимума. Таким образом, использовать показатель минимального прожиточного минимума для учета цен не вполне корректно.

Расходы на транспорт консолидированных бюджетов регионов включают в себя большой объем дотаций предприятиям, осуществляющим пассажирские перевозки, в счет разницы между себестоимостью услуг и стоимостью их приобретения населением. Объем дотаций зависит: во-первых, от того, насколько убыточным является предоставление транспортных услуг населению; во-вторых, от объема использования общественного транспорта; в-третьих, от количества пользователей общественным транспортом, относящихся к льготным категориям, не оплачивающим свой проезд, или оплачивающим его частично в соответствии с федеральными, региональными и местными нормативными актами (школьники, студенты, пенсионеры, инвалиды).

К числу факторов, оказывающих влияние на уровень рентабельности (убыточности) общественного транспорта в реги-

оне, можно отнести: стоимость горючего, среднюю заработную плату в регионе, наличие высокодотационных видов транспорта (метро, трамвай). Первые два фактора повышают себестоимость предоставляемых услуг.

Объем предоставления транспортных услуг за счет бюджетов регионов и муниципальных образований во многом может определяться экономической активностью в регионе. Промышленно-развитые районы с большой концентрацией производства, как правило, требуют разветвленных транспортных коммуникаций. При этом часть расходов на транспорт, безусловно, могут нести сами предприятия-производители. Но развитие и поддержание транспортной инфраструктуры лежит на местных бюджетах. Кроме того, спрос на транспорт обуславливается концентрацией населения в городах. Чем выше в регионе доля городского населения, тем выше спрос на транспорт, что увеличивает объем средств, затрачиваемых территориальными бюджетами на транспорт. Расходы на общественный транспорт особенно велики в крупных городах, поскольку там общественный транспорт более разнообразен, включает высокодотационные виды транспорта, а его сеть более разветвлена.

Кроме того, так же как и для других статей расходов бюджетов регионов и муниципальных образований, первоочередное значение имеет уровень доходов бюджетов на душу населения, позволяющий учесть влияния дополнительных расходов на транспорт, возникающих в связи с большей, относительно других регионов, доходной базой.

Расходы консолидированных региональных бюджетов по статье «Культура и искусство» включают в себя расходы на содержание объектов культуры и искусства, финансирование социально-культурных программ, содержание учреждений администрации субъекта Федерации, ведающих вопросами культуры и искусства. Объем расходов на культуру и искусство зависит, в первую очередь, от наличия достаточной до-

ходной базы бюджетов регионов и муниципальных образований, так как фактическое финансирование расходов по данной статье в большинстве регионов проводится по остаточному принципу. Кроме того, как показывают расчеты, объем расходов на культуру и искусство уменьшается с ростом доли городского населения в регионе. По всей видимости, это происходит за счет возможности более низкого (на душу населения) финансирования по этой статье в результате экономии за счет большей концентрации жителей.

Основной составляющей **расходов на государственное управление** консолидированных бюджетов регионов являются средства, направляемые на содержание органов государственной власти, которые, в свою очередь, включают в себя два основных раздела – ЖКХ и зарплата служащих органов государственного управления.

В этой связи наибольшее влияние на уровень расходов по данной статье должны оказывать показатели средней заработной платы в регионе, а также такие показатели, как средняя величина города и общая численность населения в регионе. Влияние средней величины города (среднее число жителей в городах региона) на душевой объем расходов на государственное управление территориальных бюджетов обусловлено экономией на масштабе расходов на содержание муниципальных органов власти, тогда как влияние численности населения всего региона – экономией на масштабе расходов на содержание государственного аппарата региональных бюджетов.

Уровень удельных расходов на образование территориальных бюджетов объективно зависит от факторов, отвечающих за разветвленность бюджетной сети, то есть фактически обусловленных как уровнем расходов собственно на образование, так и уровнем расходов на коммунальные услуги в образовательных учреждениях, а также от показателей, характеризующих долю реципиентов государственных образовательных услуг в общей численности населения. В качестве показателя,

с помощью которого учитывается влияние разветвленности сети образовательных учреждений и малоразмерности школ, в данном случае была использована средняя численность населения в селах региона. Для учета доли реципиентов данного вида государственных услуг был включен показатель доли населения младше трудоспособного возраста. Кроме того, в качестве независимой переменной использовался показатель реальной средней заработной платы в регионе, в некоторой степени характеризующий оплату работников в данной сфере.

В состав расходов на правоохранительную деятельность входят средства на содержание органов внутренних дел, прокуратуры, судебной системы и государственной противопожарной службы, основная часть которых направляется на заработную плату и различные виды доплат. В этой связи, одним из основных факторов, определяющих уровень удельных реальных расходов на правоохранительные органы является реальная средняя заработная плата в регионе. Кроме данного показателя в число факторов, определяющих уровень расходов по данной статье, входят показатели, характеризующие социальную ситуацию в регионе. В частности, к их числу могут быть отнесены показатели уровня безработицы в регионе или объем промышленной продукции, производимой в регионе. К сожалению нами не было обнаружено статистически значимой зависимости уровня удельных реальных расходов на правоохранительную деятельность и данными показателями, что по видимому может быть объяснено отсутствием связи между объемом фактического финансирования данной статьи и уровнем преступности в регионе. Чтобы подтвердить это, в процессе построения норматива нами проверялась гипотеза о взаимозависимости между уровнем удельных реальных расходов на правоохранительную деятельность от показателей, характеризующих уровень преступности. Была построена система одновременных уравнений, при этом первое уравнение описывало зависимость уровня преступности, в качестве которого использовался показатель количества зарегистрированных пре-

ступлений на душу населения, от уровня расходов на правоохранительную деятельность и некоторых других факторов (потребление алкоголя на душу населения, количества лиц с высшим образованием, средней заработной платы). Во втором уравнении в качестве зависимой переменной использовался уровень удельных реальных расходов на правоохранительную деятельность. Однако по результатам оценок нам не удалось обнаружить значимой взаимосвязи между уровнем преступности и уровнем удельных реальных расходов по данной статье.

Основными факторами, определяющими **уровень расходов на здравоохранение** являются, по нашему мнению, следующие: разветвленность инфраструктуры медицинского обслуживания в регионе, уровень средней заработной платы. Также данный вид расходов должен зависеть от факторов, обуславливающих уровень предоставления медицинских услуг населению.

Показателем, характеризующим развитость сети медицинского обслуживания в регионе может, по нашему мнению, служить доля городского населения в регионе, причем зависимость от нее удельных реальных расходов на здравоохранение должна быть отрицательна ввиду действия фактора экономии на масштабе населенных пунктов. В качестве специфического фактора, отвечающего за уровень обеспеченности населения медицинскими услугами теоретически может быть использован либо показатель, характеризующий заболеваемость населения в регионе, либо показатель обеспеченности населения больничными койками, либо обеспеченности амбулаторно-поликлиническими услугами. Нам удалось выявить статистически значимую зависимость удельных реальных расходов на здравоохранение лишь от показателя обеспеченности населения больничными койками (количество больничных коек на 1000 жителей региона).

Аналогично предыдущему случаю (расходы на правоохранительную деятельность) была предпринята попытка обнаружить взаимосвязь между показателями душевых реальных расходов

на здравоохранение и показателями, характеризующими доступность и качество медицинских услуг. В качестве данных характеристик использовались показатели числа зафиксированных заболеваний на территории региона, уровня младенческой смертности, средней ожидаемой продолжительности жизни. В данном случае также не было обнаружено значимой взаимосвязи между данными показателями и уровнем медицинских расходов.

Возможность построения уравнения зависимости **удельных расходов на социальную политику** от объективных факторов в значительной степени ограничивается следующими причинами. Во-первых, в некоторых регионах расходы по статье социальная политика включают в себя субсидии на транспорт и ЖКХ населению, относящемуся к льготным категориям. Во-вторых, в состав расходов на социальную политику территориальных бюджетов входят средства, направляемые на финансирование программ, действующих исключительно на территории региона. Это в значительной степени осложняет возможность учета факторов, характеризующих долю возможных реципиентов средств социальной помощи в общей численности населения, таких, например, как доля малоимущих, доля многодетных семей, доля инвалидов, в связи с тем, что в различных регионах одни и те же категории населения могут быть реципиентами нескольких видов пособий, финансируемых в соответствии с региональными программами. Зависимость между уровнем удельных расходов на социальную политику и многими факторами, которые теоретически должны оказывать на них влияние, может быть не обнаружена в связи с тем, что обязательства по данной статье выполняются различными регионами в разной степени и использование в качестве зависимой переменной фактически удельных реальных расходов на социальную политику, а не данных по обязательствам, не дает ожидаемых статистических результатов.

Тем не менее нам удалось найти зависимость между долей населения младше трудоспособного возраста, как показателя,

характеризующего число реципиентов, и удельными реальными расходами на социальную политику. Это может объясняться тем фактом, что доля расходов на молодежную политику по статье «Социальная политика» консолидированных бюджетов субъектов Федерации в совокупности с расходами на пособия на детей наибольшая по сравнению с расходами на решение прочих социальных целей.

Следует отметить, что предложенные группы факторов по каждой бюджетной статье не являются исчерпывающими. Естественно, что существуют другие объективные показатели потребности. Однако использование всех факторов не представляется возможным хотя бы вследствие недостаточной статистической базы. И на данном этапе работы нашей целью было выделить наиболее существенные характеристики потребностей, охватывающие большую часть расходов.

Расчет потребности субъектов Российской Федерации в бюджетных ресурсах и индексов бюджетных расходов на 2000 г.

Ниже представлен расчет нормативов бюджетного финансирования по основным расходным статьям бюджетов субъектов Федерации, включая расходы на образование, на здравоохранение, на социальную политику, на транспорт, на культуру и искусство, на государственное управление и на правоохранительную деятельность.

Кроме того, ниже рассматривается построение нормативов бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. Несмотря на существование федерального норматива предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг, мы произвели расчеты норматива бюджетного финансирования ЖКХ на основании собственного подхода к построению нормативов расходных потребностей. По нашему мнению, результаты расчетов в соответствии с рассмотренной выше методикой построения расходных нор-

мативов, при отсутствии системы утвержденных нормативов по всем основным расходным статьям бюджетов субъектов Федерации, в большей степени удовлетворяют теоретическим и практическим требованиям, предъявляемым к системе нормативов бюджетного финансирования при расчете сумм финансовой помощи.

Расчет бюджетных нормативов по статьям расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

В соответствии с гипотезами, представленными ранее, были отобраны показатели для включения в качестве независимых переменных в регрессионные уравнения, в которых в качестве зависимых переменных выступали показатели удельных реальных расходов по различным статьям консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Полученные значения расходов по указанным статьям, которые мы в дальнейшем будем называть расчетными нормативами бюджетного финансирования, представлены в Таблице 2 Приложения 2.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Функцию фактических расходов на ЖКХ можно представить в следующем виде:

$$P_i^{ЖКХ} = f(X_i^1, \dots, X_i^n) + \varepsilon_i^j, \quad (1)$$

где

$P_i^{ЖКХ}$ – фактические расходы на ЖКХ в i — том регионе;

X_i^j – влияющие на расходы факторы;

ε_i^j – стохастическая составляющая, необъясненная ошибка регрессии.

Переходя к построению теоретической модели, отметим, что эта процедура, как правило, плохо формализуется и должна

строиться исходя из содержательных соображений о зависимости и через статистическую проверку гипотез. Например, если мы знаем, что существует зависимость потребления топлива от температуры, и пытаемся учесть данную зависимость при построении норматива, то нужно знать вид данной зависимости. Истинная зависимость может быть линейной, экспоненциальной или логарифмической, и т.д. Она нам не известна и чтобы оценить ее, нужно статистически проверить альтернативные гипотезы о виде функций. Причем при статистической оценке зависимости в качестве зависимой переменной может быть выбрано не потребление топлива, а непосредственно расходы на ЖКХ. Однако в данном случае в оценке должны участвовать все факторы, влияющие на расходы, иначе при малом количестве наблюдений оценка данной зависимости может оказаться смещенной.

При построении функций расходов нами рассматривались одновременно несколько моделей, критерием выбора из которых были наилучшие описательные свойства (минимальная сумма квадратов остатков), значимость и интерпретируемость зависимостей. В процессе отбора была выбрана нелинейная мультипликативная модель с постоянной эластичностью по факторам:

$$P_i^{ЖКХ} = a_0 \cdot A_i^{a_1} \cdot D_i^{a_2} \cdot G_i^{a_3} \cdot I_i^{a_4} \cdot \varepsilon_i, \quad (2)$$

где

$P_i^{ЖКХ}$ – фактические расходы i -того региона на ЖКХ;

$A_i^{a_1}$ – фактические доходы i -того региона;

$D_i^{a_2}$ – доля городского населения в i -том регионе;

$G_i^{a_3}$ – средняя заработная плата в i -том регионе;

$I_i^{a_4}$ – индекс цен i -того региона, определяемый как отношение прожиточного минимума данного региона к среднему по Рос-

сии;

a_k – коэффициенты, параметры модели;

ε_i – ошибка, необъясненный остаток регрессии, обусловленный (в соответствии с гипотезой) различием в уровне предоставления услуги вследствие неодинаковости эффективности затрат и случайной составляющей.

Ввиду того, что в некоторых регионах доля городского населения равна нулю, то вследствие мультипликативной зависимости, уровень расходов в таких регионах будет также равен нулю. В этой связи мы аддитивно корректируем показатель доли городского населения на единицу. Подобная корректировка не вносит существенных качественных изменений в форму зависимости.

Надо также отметить, что в модели цены учитываются через величину прожиточного минимума. Мы не имеем на данный момент достаточно надежного дефлятора бюджетных расходов ЖКХ по регионам. Однако мы можем предположить, что он пропорционален (в логарифмах) прожиточному минимуму:

$$\log(I_i^*) \approx \alpha \cdot \log(I_i), \quad (3)$$

или

$$I_i^* \approx I_i^\alpha, \quad (4)$$

где

I_i^* – дефлятор ЖКХ i -того региона;

I_i – индекс прожиточного минимума;

α – коэффициент эластичности (пропорциональности логарифмов);

С целью снижения мультиколлинеарности при оценке коэффициентов, возникающей между номинальными стоимостными показателями и индексом цены прожиточного минимума,

отнесем стоимостные факторы к индексу прожиточного минимума:

$$P_i^{ЖКХ} = a_0 \cdot \left(\frac{A_i}{I_i}\right)^{a_1} \cdot D_i^{a_2} \cdot \left(\frac{G_i}{I_i}\right)^{a_3} \cdot I_i^{a_4+a_1+a_3} \cdot \varepsilon_i \quad (5)$$

Оценим данное уравнения переходя к линейности по параметрам через логарифмирование обеих частей равенства:

$$\text{Lg}(P_i^{ЖКХ}) = -0.94 + 0.94 \cdot \text{Lg}\left(\frac{A_i}{I_i}\right) + 1.88 \cdot \text{Lg}(D_i) - 0.13 \cdot \text{Lg}\left(\frac{G_i}{I_i}\right) + 1.27 \cdot \text{Lg}(I_i) \quad (6)$$

(-2.97) (10.60) (6.12) (-0.65) (2.43)

По результатам оценки модель (6) объясняет более 85% дисперсии расходов ЖКХ. Под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик. Все коэффициенты, за исключением коэффициента при средней заработной плате, статистически значимы. Модель с оцененными коэффициентами принимает следующий вид:

$$P_i^{ЖКХ} = 0.12 \cdot (A_i^*)^{0.94} \cdot D_i^{1.88} \cdot I_i^{1.27} \quad (7),$$

где:

$P_i^{ЖКХ}$ — расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на ЖКХ, дефлированные по индексу прожиточного минимума;

A_i^* — доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения, дефлированные по индексу прожиточного минимума;

D_i — доля городского населения;

I_i — индекс прожиточного минимума.

Данное уравнение характеризует зависимость фактических расходов ЖКХ от включенных в модель факторов. Коэффициенты модели одновременно являются коэффициентами эластичности фактических расходов по факторам. Таким образом, наибольшая эластичность наблюдается по доле городского

населения. Расходы ЖКХ возрастают практически на 2%, если доля городского населения увеличивается на 1%. Вторым фактором в модели, наиболее сильно влияющим на расходы ЖКХ, являются фактические доходы. Как уже говорилось, доходы бюджета региона определяют его возможность финансировать предоставление услуг. Эластичность расходов на ЖКХ в данном случае близка к единице. Другими словами, доля расходов ЖКХ в доходах бюджета приблизительно постоянна. Увеличение доходов бюджета приводит к расходам на ЖКХ практически в той же пропорции.

Норматив же бюджетной потребности не должен зависеть от доходов бюджета, от способности тратить собственные средства. Поэтому его необходимо рассчитывать для фиксированного уровня доходов, равного для всех регионов. Таким образом, чтобы получить норматив бюджетных расходов региона нужно подставить в модель (7) желаемый уровень доходов, до которого будет производиться выравнивание:

$$НОРМ_i^{ЖКХ} = 0.12 \cdot (\tilde{A}^*)^{0.94} \cdot D_i^{1.88} \cdot I_i^{1.27} \quad (8)$$

где

$НОРМ_i^{ЖКХ}$ — нормативные расходы на ЖКХ;

\tilde{A}^* — реальный уровень доходов региона, до которого производится выравнивание; как уже отмечалось выше, при построении нормативов мы использовали средний по нижней тертили уровень доходов, отражающий некоторый минимальный уровень обеспеченности регионов. Смысл использования минимальных доходов состоит в том, что такой норматив будет указывать на некоторую минимальную сумму расходов, достаточную для предоставления среднего по минимальной тертили уровня услуг. Или другими словами норматив, рассчитанный таким образом, показывает те бюджетные затраты (в реальном исчислении) на данный вид услуги, определенный уровень ко-

торого де-факто гарантируются каждому гражданину, независимо от региона проживания, даже в тех регионах где обеспеченность доходами минимальна.

Таким образом, государство, выравнивая доходы, гарантирует некоторую минимальную обеспеченность данными благами. Однако, при переходе к индексу бюджетных расходов мы отстраняемся от абсолютных сумм, сохраняя лишь дифференциацию интенсивности потребности по регионам. На самом деле уровень фиксируемых доходов должен быть ровно таким, на сколько бы хватило фонда трансферта. Но поскольку он заранее не известен, был взят уровень доходов фиксированный по минимальной тертили. Как показывают результаты исследования, дифференциация по регионам потребности в бюджетных расходах (ИБР) изменяется незначительно.

Расходы на транспорт. Аналогично расходам ЖКХ в качестве регрессоров в уравнение расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на транспорт были включены следующие показатели: объем доходов территориальных бюджетов на душу населения, размер среднего города в регионе, доля городского населения в регионе, объем промышленной продукции на душу населения, доля населения младше трудоспособного возраста, индекс прожиточного минимума. Стоимостные показатели, а именно: объем промышленной продукции, общий объем доходов территориальных бюджетов, а также объем расходов на транспорт были продефлированы по индексу прожиточного минимума. Показатель средней заработной платы был исключен из уравнения ввиду его мультиколлинеарности с показателем объема промышленной продукции (коэффициент корреляции = 0.64) и совместной незначимости в модели. Кроме того, из выборки были исключены Ингушская Республика и Таймырский АО, ввиду отсутствия (Таймырский АО) или минимального уровня (Ингушская Республика) расходов на транспорт в данных регионах.

$$LgP_i^{TP} = -2,30 + 0,64LgA_i^* + 0,15LgC_i - 1,50LgD_i + 0,46LgE_i^* \quad (9)$$

(-4,09) (4,53) (2,58) (-2,04) (4,95)

где:

— под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик;

P_i^{TP} - расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на транспорт, дефлированные по индексу прожиточного минимума;

A_i^* - доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения, дефлированные по индексу прожиточного минимума;

C_i - средний размер города (среднее число жителей в городах региона);

D_i - доля сельского населения;

E_i^* - объем промышленного производства на душу населения, дефлированный по индексу прожиточного минимума.

Данное регрессионное уравнение описывает около 84% дисперсии расходов на транспорт. Как и следовало ожидать, наиболее устойчивое влияние на уровень удельных расходов оказывает объем подушевых доходов бюджета. Отрицательный коэффициент при переменной доли сельского населения в регионе и положительный при размере среднего города в регионе свидетельствует о правильности нашей гипотезы об увеличении расходов на транспорт при росте уровня урбанизации регионов. Положительная зависимость расходов на транспорт от экономической активности в регионе также подтверждается статистически значимым коэффициентом при переменной объема промышленной продукции.

Расчет норматива расходной потребности на транспорт консолидированных бюджетов субъектов Федерации производится по следующей формуле:

$$НОРМ_i^{Транс} = 0,005 \cdot (A^*)^{0,64} \cdot C_i^{0,16} \cdot D_i^{-1,39} \cdot C_i^{0,16} \cdot E_i^{0,46} \cdot I_i^{0,54} \quad (10)$$

где

$НОРМ_i^{Транс}$ — нормативные расходы на транспорт;

\tilde{A}^* — желаемый реальный уровень доходов региона, до которого производится выравнивание.

Расходы на культуру и искусство. Уравнение расходов на культуру и искусство консолидированных бюджетов субъектов федерации специфицировано следующим образом:

$$LgP_i^K = -0,36 + 0,68LgA_i + 0,25LgI_i - 0,79LgD_i, \quad (11)$$

$$\begin{matrix} -1,66 & 11,15 & 3,35 & -3,74 \end{matrix}$$

где

— под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик;

P_i^K - расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на культуру, выровненные с учетом межрегиональной дифференциации цен по индексу прожиточного минимума;

A_i – доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения, выровненные с учетом межрегиональной дифференциации цен по индексу прожиточного минимума;

I_i – индекс прожиточного минимума;

D_i – доля городского населения.

Коэффициент при переменной доли городского населения отрицателен, как и следует из нашей гипотезы об экономии на масштабе населенных пунктов. Доходы территориальных бюджетов являются ключевым показателем, определяющим объем финансирования расходов на культуру.

Таким образом, расчет норматива расходной потребности на культуру консолидированных бюджетов субъектов Федерации производится по следующей формуле:

$$НОРМ_i^K = 0,44 \cdot (\tilde{A}^*)^{0,68} \cdot D_i^{-0,79} \cdot I_i^{1,25}, \quad (12)$$

где

$НОРМ_i^K$ — нормативные расходы на культуру;

\tilde{A}^* — фиксированный уровень реальных доходов (средний по нижней тертили).

Расходы на государственное управление. Уравнение расходов на государственное управление выглядит следующим образом:

$$LgP_i^{ГV} = -0,29 + 0,27LgA_i^* - 0,09LgE_i - 0,15LgF_i + 0,71LgG_i^* \quad (13)$$

-0,89 2,69 -2,56 -3,75 4,64

где:

— под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик;

$P_i^{ГV}$ — расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на государственное управление, выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума;

A_i — доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения, выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума;

E_i — средняя численность населения в городах региона (средний размер города);

F_i — численность населения в регионе;

G_i^* — средняя заработная плата, выровненная с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума.

Как и предполагалось, коэффициенты при показателях, отвечающих за численность населения в среднем городе и регионе в целом, отрицательны, что подтверждает предположение об экономии на масштабах города при финансировании расходов на муниципальные органы власти и на масштабах региона при осуществлении расходов на региональные органы управления. Устойчивый положительный коэффициент при показателе средней заработной платы свидетельствует о росте удельных расходов на госуправление при росте средней заработной платы в регионе. Рост расходов на госуправление также связан с ростом уровня доходов территориальных бюджетов.

Вообще говоря, коэффициенты в данном уравнении позволяют сделать довольно однозначный вывод о меньшей зависимости уровня расходов на государственное управление от доходов территориальных бюджетов. Коэффициент при переменной удельных доходов региона равен 0,27, что соответствует 0,27% изменению показателя удельных расходов на госуправление при 1%-м изменении уровня удельных доходов, тогда как для других статей расходов территориальных бюджетов данный показатель заметно выше (например, для расходов на правоохранительную деятельность более, чем в два раза выше – 0,73%). Данный факт может свидетельствовать о том, что региональные и муниципальные власти в приоритетном порядке финансируют именно эту статью расходов, и, таким образом, расходы на государственное управление осуществляются независимо от уровня доходов.

Для расчета норматива расходной потребности на государственное управление используется следующая формула:

$$НОРМ_i^{ГУ} = 0,52 \cdot (\tilde{A}^*)^{0,27} \cdot E_i^{-0,09} \cdot F_i^{-0,15} \cdot (\tilde{G}_i^*)^{0,71} \cdot I_i \quad (14)$$

где

$НОРМ_i^{ГУ}$ – нормативные расходы на госуправление;

\tilde{A}^* – фиксированный уровень реальных (выровненных с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума) доходов (средний по нижней тертилю);

\tilde{G}^* – фиксируемый реальный (выровненный с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума) уровень средней заработной платы.

При расчете норматива показатель средней заработной платы должен быть зафиксирован на некотором уровне для всех регионов ввиду того, что различия в уровне оплаты труда в регионе, обусловленные экономической ситуацией там, не могут оказывать влияния на величину расходной потребности, формирующей величину финансовой помощи региону.

Расходы на образование. Регрессионное уравнение для удельных реальных расходов на образование имеет следующие параметры:

$$LgP_i^0 = -0,58 + 0,45LgA_i^* + 0,14LgI_i + 0,23LgG_i^* - 0,12LgH_i + 0,89LgK_i \quad (15)$$

-1,81 7,71 2,18 2,56 -1,92 6,33

где:

— под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик;

P_i^0 — расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на образование (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

A_i – доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

I_i – индекс прожиточного минимума;

G_i^* – средняя заработная плата (выровненная с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

H_i – средняя численность населения в селах региона;

K_i – доля населения младше трудоспособного возраста.

Отрицательный коэффициент при переменной средней численности населения в селах региона обусловлен, как уже отмечалось, фактором экономии расходов на масштабе населенных пунктов и, соответственно, ростом расходов при малой численности жителей в населенных пунктах, особенно расположенных в сельских районах. Показатель доли населения младше трудоспособного возраста входит в уравнение с положительным коэффициентом, что подтверждает нашу гипотезу об увеличении удельных расходов на образование с ростом реципиентов данной услуги. Подтверждается гипотеза и об увеличении уровня реальных удельных расходов в связи с увеличением размера реальной средней заработной платы в регионе.

Что касается влияния уровня удельных реальных доходов территориальных бюджетов на уровень реальных удельных расходов на образование, то следует отметить, что при изменении уровня первых на один процент следует 0,45-типроцентное изменение последних.

Для расчета норматива расходной потребности на образование используется следующая формула:

$$НОРМ_i^O = 0,26 \cdot (\tilde{A}^*)^{0,457} \cdot H_i^{-0,12} \cdot (\tilde{G}_i^*)^{0,23} \cdot I_i^{1,45} \cdot K_i^{0,89}, \quad (16)$$

где

$НОРМ_i^O$ – нормативные расходы на образование;

\tilde{A}^* – фиксированный уровень реальных (выровненных с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума) доходов (средний по нижней тертилю);

\tilde{G}^* – фиксируемый реальный (выровненный с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума) уровень средней заработной платы.

Расходы на правоохранительную деятельность. Уравнение удельных реальных расходов на правоохранительную деятельность выглядит следующим образом:

$$LgP_i^{IIp} = -1,41 + 0,65LgA_i^* + 0,35LgG_i^* \quad (17)$$

-4,44 7,91 2,65

где:

— под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик;

P_i^{II} – расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на правоохранительную деятельность (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

A_i^* – доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

G_i^* – средняя заработная плата (выровненная с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

Из выборки были исключены три региона: Кемеровская область, Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия. Это объясняется наличием выбросов теоретических значений удельных реальных расходов данных регионов из общего тренда, в первом случае (Кемеровская область) в сторону завышения теоретического значения относительно фактического, во втором и третьем – в сторону занижения.

Положительный коэффициент при показателе средней заработной платы подтверждает наше предположение о влиянии уровня зарплаты в регионе на уровень удельных реальных расходов на правоохранительную деятельность, ввиду большой доли в них средств, направляемых на оплату труда. Эластичность расходов на правоохранительную деятельность по уровню реальных удельных доходов территориальных бюджетов

тов самая высокая по сравнению с прочими видами расходов — увеличение доходов на один процент ведет к 0,73-типроцентному увеличению расходов на правоохранительную деятельность.

Для расчета норматива расходной потребности на правоохранительную деятельность используется следующая формула:

$$НОРМ_i^{Пр} = 0,04 \cdot (\tilde{A}^*)^{0,65} \cdot (\tilde{G}^*)^{0,35} \cdot I_i, \quad (18)$$

где

$НОРМ_i^{Пр}$ — нормативные расходы на правоохранительную деятельность;

\tilde{A}^* — фиксированный уровень реальных (выровненных с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума) доходов (средний по нижней тертили);

\tilde{G}^* — фиксируемый реальный (выровненный с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума) уровень средней заработной платы.

Расходы на здравоохранение. Спецификация уравнения расходов на здравоохранение выглядит следующим образом:

$$LgP_i^{Зпр} = -0,81 + 0,53LgA_i^* - 0,53LgD + 0,34LgG_i^* + 0,34LgL \quad (19)$$

-2,77 7,93 -2,39 2,95 3,44

где:

— под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик;

$P_i^{Зпр}$ — расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на здравоохранение (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

A_i^* — доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

D_i – доля городского населения;

G_i^* – средняя заработная плата (выровненная с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

L_i – обеспеченность населения больничными койками (кол-во коек на 1000 жителей).

Влияние индекса прожиточного минимума оказалось незначимым. Ввиду этого из уравнения данный показатель был исключен.

Статистически значимые положительные коэффициенты при показателях реальной средней заработной платы и обеспеченности населения больничными койками подтверждают наши гипотезы об увеличении удельных реальных расходов на здравоохранение при росте значений данных показателей. Также была подтверждена гипотеза о действии фактора экономии на масштабе населенных пунктов (отрицательный значимый коэффициент при показателе доли городского населения в регионе). Эластичность удельных реальных расходов на здравоохранение по удельным реальным доходам равна 0,53%.

При расчете норматива коэффициент при показателе обеспеченности больничными койками фиксируется на некотором уровне, одинаковом для всех регионов, в соответствии с той же логикой, при которой фиксируется уровень реальных доходов и средней заработной платы. Различия в фактической обеспеченности койками в различных субъектах Федерации при расчете расходной потребности по здравоохранению не должны оказывать влияния на ее размер, ввиду того, что данный показатель, во-первых, легко манипулируем, во-вторых, при фиксировании достигается некоторая одинаковая для всех регионов обеспеченность больничными койками.

Для расчета норматива расходной потребности на здравоохранение используется следующая формула:

$$НОРМ_i^{30p} = 0,15 \cdot (\tilde{A}^*)^{0,53} \cdot (\tilde{G}^*)^{0,34} \cdot D_i^{-0,53} \cdot I_i \cdot (\tilde{L})^{0,34}, \quad (20)$$

где

$НОРМ_i^{30p}$ – нормативные расходы на здравоохранение;

\tilde{A}^* – фиксированный уровень реальных доходов (средний по нижней тертили);

\tilde{G}^* – фиксируемый реальный уровень средней заработной платы;

\tilde{L} – фиксируемый уровень обеспеченности больничными койками населения в регионе.

Расходы на социальную политику. В уравнение удельных реальных расходов на социальную политику входят показатели уровня реальных удельных доходов, индекса прожиточного минимума и доли населения младше трудоспособного возраста:

$$LgP_i^{СП} = -0,20 + 0,52LgA_i^* - 0,31LgI_i + 0,51LgK_i \quad (21)$$

-0,43 5,69 -2,82 2,35

где:

— под оцененными коэффициентами приведены значения соответствующих t-статистик;

$P_i^{СП}$ – расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации на социальную политику (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

A_i^* – доходы всего консолидированного бюджета субъекта Федерации на душу населения (выровненные с учетом межрегиональной дифференциации стоимости прожиточного минимума);

I_i – индекс прожиточного минимума;

K_i – доля населения младше трудоспособного возраста;

Из выборки были исключены два региона, «выпадающие» из общего облака рассеяния: Ямало-Ненецкий АО, Магаданская область.

Доля населения младше трудоспособного возраста оказывает положительное влияние на уровень удельных реальных расходов на социальную политику, также как и удельные реальные доходы консолидированных бюджетов регионов.

$$НОРМ_i^{СП} = 0,64 \cdot (\tilde{A}^*)^{0,52} \cdot I_i^{0,69} \cdot K_i^{0,52}, \quad (22)$$

где

$НОРМ_i^{СП}$ – нормативные расходы на социальную политику;

\tilde{A}^* – фиксированный уровень реальных доходов (средний по нижней тертилю).

Расчет индекса бюджетных расходов

После определения параметров уравнений на основе фактических данных о значениях, использованных в качестве переменных показателей, был произведен расчет индекса бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов был определен на основе нормативов душевых расходных потребностей по отдельным статьям территориальных бюджетов. Значение индекса для каждого конкретного региона устанавливается исходя из отношения суммы нормативов душевой расходной потребности по каждой статье расходов территориальных бюджетов в регионе к минимальной среди всех регионов сумме нормативов. Фактически значение индекса бюджетных расходов в регионе характеризует степень удельной относительной потребности в финансировании по всей совокупности статей расходной части консолидированного бюджета данного региона в сравнении с минимальной удельной расходной потребностью по Российской Федерации:

$$ИБР_i = \frac{\sum_{j=1}^7 НОРМ_i^j}{\min_i (НОРМ_i^j)} \quad (23)$$

Обобщая результаты, еще раз отметим, что для устранения влияния относительного уровня удельных доходов в регионах на объем финансирования различных видов расходов, при расчете нормативов по каждой статье для каждого региона уровень удельных реальных доходов фиксировался на среднем по регионам, чьи душевые реальные бюджетные доходы относятся к нижней тертилю по обеспеченности доходами среди всей совокупности регионов Российской Федерации. Усреднение минимального уровня удельных реальных доходов проводилось с целью объективизации фиксируемого для расчета нормативов уровня доходов. При расчете показателя норматива расходов на здравоохранение уровень обеспеченности больничными койками населения региона принимался на минимальном уровне. Проводилось это для устранения возможных искажений, возникающих в результате наличия, во-первых, возможных завышенных значений данного показателя во многих регионах, вследствие избыточного необоснованного предоставления медицинских услуг в стационарных медицинских учреждениях, по сравнению с амбулаторными, во-вторых, больничных коек в медицинских учреждениях, не находящихся на балансе органов государственного управления и местного самоуправления субъектов Федерации. Также для устранения влияния объема размера средней реальной заработной платы в регионе на размер расходной потребности в этом регионе, показатель фиксировался на среднероссийском уровне.

Однако возникает проблема, которая состоит в том, что заранее нам не известен уровень доходов, до которого будет производиться выравнивание. Эластичности же каждой расходной статьи по доходам разные, то есть при изменении доходов бюджета распределение дополнительных затрат на каждую статью будет

разным. Поэтому вследствие неодинаковой потребности регионов в каждой бюджетной статье, изменится и индекс бюджетных расходов. То есть индекс бюджетных расходов (дифференциация интенсивности потребности по регионам) будет зависеть от фиксируемого реального уровня доходов.

Происходит это ввиду особенностей расчета индекса бюджетных расходов, основанном на отнесении суммарных абсолютных значений нормативов потребностей по всем статьям расходов к некоторому фиксированному уровню, в данном случае – минимальному. Поскольку изменение абсолютных значений нормативов по разным статьям расходов при изменении подставляемого уровня удельных расходов происходит непропорционально (из-за различия в эластичности нормативов разных видов расходов по показателю удельных доходов), изменения в абсолютных значениях суммарных расходных потребностях по всем статьям расходов для различных регионов также непропорциональны. Это, в свою очередь, изменяет структуру ИБР.

Фактически вышесказанное означает следующее. Изменение в уровне удельных доходов региона приводит к тому, что меняется структура фактически осуществляемых расходов. Прирост расходов, происходящий в результате роста доходов, неодинаковый для разных статей расходов. Это связано с тем, что предоставление одних видов государственных услуг не может быть увеличено в той же пропорции, что и других, так как они имеют объективно обусловленное ограничение по объему предоставления (например, расходы на государственное управление в части текущих расходов).

Таким образом, при увеличении удельных доходов закономерно ожидать, например, снижения доли удельных расходов на государственное управление и увеличения доли удельных расходов на культуру. Так как абсолютные значения нормативов варьируют от региона к региону, непропорциональный прирост абсолютных значений нормативов по статьям приводит к изменению отношения между абсолютными суммарными зна-

чениями нормативов. Таким образом, изменение абсолютных значений нормативов приводит к изменению значения ИБР для данного региона.

По этой причине нами была предпринята попытка определения нормативов расходных потребностей при различных уровнях удельных доходов, подставляемых в искомые уравнения. Изменения оказались небольшими и поэтому на данном этапе исследований мы в формуле расчета ИБР не учитывали необходимость установления величины доходов на минимальном уровне, сложившемся после процедуры распределения Фонда финансовой поддержки регионов. Вместо достаточно сложной итеративной процедуры корректировки ИБР и величины трансфертов, мы рассчитаем трансферты регионам при ИБР, соответствующем нормативам бюджетных расходов при фиксации доходов на минимальном по России уровне.

В соответствии с проведенными расчетами, индекс бюджетных расходов по субъектам Российской Федерации при минимальной обеспеченности доходами представлен на рисунке 1 Приложения 2).

Характерно, что наибольшие значения ИБР приобретает в регионах, расположенных в Дальневосточном, Западно- и Восточно-Сибирском, а также Северном районах. Исключение составляют лишь Москва, Санкт-Петербург и Свердловская область, которым высокие значения ИБР присваиваются даже при учете относительного высокого уровня удельных реальных доходов. Происходит это ввиду того, что отношение высоких теоретических значений удельных реальных расходов по каждой из статей территориальных бюджетов в данных регионах к аналогичным показателям в других регионах непропорционально выше отношения показателей удельных реальных доходов в данных регионах к удельным реальным доходам в других.

Расчет ИБР с использованием утвержденных нормативов предельной стоимости предоставляемых жилищно-

коммунальных услуг. В настоящее время существуют утвержденные нормативы предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, в соответствии с которыми возможен расчет подушевых нормативов бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. Вследствие этого, использование при определении индекса бюджетных расходов полученных нами значений расчетных нормативов бюджетного финансирования ЖКХ с юридической точки зрения является неправомерным.

Таким образом, для получения комплексного подушевого расходного норматива для бюджетов субъектов Федерации необходимо использование как пересчитанных утвержденных нормативов бюджетного финансирования ЖКХ, так и расчетных нормативов по прочим расходным статьям. Для обеспечения возможности суммирования указанных нормативов, необходимо определить коэффициент сопоставимости, рассчитываемый следующим способом:

$$k_j = \frac{\sum_i НОРМ_i^j}{\sum_i (НОРМ_i^j)^*}, \quad (24)$$

где

i — номер региона;

$НОРМ_i^j$ — подушевой норматив бюджетного финансирования ЖКХ;

$(НОРМ_i^j)^*$ — нормативы, рассчитанные по представленной методике.

j — бюджетная статья, для которой рассчитан данный норматив.

Тогда вместо j -того норматива при расчете ИБР в формуле (23) подставляется $k_j \cdot (\text{НОРМ}_i^j)^*$.

Значения региональных расходных нормативов с использованием утвержденного норматива бюджетного финансирования ЖКХ представлены в таблице 3 Приложения 2. Индексы бюджетных расходов, рассчитанные в соответствии с определенными указанным способом нормативными расходами, представлены в таблице 4 и на рисунке 2 Приложения 2.

Из представленных данных видно, что полученные с использованием утвержденного норматива предельной стоимости услуг ЖКХ на 1999 год индексы бюджетных расходов в целом совпадают с произведенной нами оценкой ИБР, полученной на основе расчетных нормативов бюджетного финансирования государственных услуг в соответствии с описанной выше методикой.

Расчет индексов бюджетных расходов, используемых при распределении Фонда финансовой поддержки регионов. Расчет нормативов расходных потребностей и индекса бюджетных расходов в методике распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов представлен нами в виде нескольких таблиц. В основной таблице показан непосредственно расчет нормативов по регионам по видам статей расходов территориального бюджета, а также ИБР полученный на его основе (см. таблицы 1-4 Приложения 2). Во вспомогательных таблицах (см. таблицы 5-12 Приложения 2) указаны значения поправочных коэффициентов, приводящих величину базовых нормативов к итоговому значению (скорректированному базовому нормативу), по каждой статье расходов в зависимости от значения соответствующего фактора в данном регионе.

Базовый норматив по каждой статье расходов является средней геометрической скорректированных базовых нормативов по соответствующей статье, также следует отметить, что он

един для всех регионов. Поправочные коэффициенты рассчитываются следующим образом:

$$K_j^A = \frac{A_i}{\text{СрГеом}(A_i)} \cdot \frac{A_i^{(a-1)}}{\text{СрГеом}(A_i^{(a-1)})}, \quad (25)$$

где

K_j^A – значение коэффициента, корректирующего базовый норматив по j -й статье расходов в зависимости от фактора A ;

A_i – значение фактора A для i -го региона;

a – значение коэффициента при переменной фактора A в соответствующем регрессионном уравнении.

Легко заметить, что при сокращении в правой части уравнения значение коэффициента будет соответствовать следующему выражению:

$$K_j^A = \frac{A_i^a}{\text{СрГеом}(A_i^a)}, \quad (26)$$

что фактически является отношением значения одного из членов произведения, описывающего норматив расходной потребности, то есть фактором, включенным в уравнение в качестве переменной, возведенным в степень, равную коэффициенту, оцененному с помощью регрессионного уравнения, к среднему геометрическому значений данных показателей по всем регионам России.

Подобное преобразование проводилось с целью упрощения представления расчета нормативов расходных потребностей по статьям расходов в методике расчета трансфертов. С этой же целью в качестве дополнительных документов были включены вспомогательные таблицы, в которых различным значениям факторов поставлены в соответствие значения поправочных коэффициентов, рассчитанные по представленной выше формуле.

* * *

Обобщая результаты расчетов, кратко остановимся на основных понятиях методики оценки нормативных потребностей регионов, основанной на статистическом анализе фактических расходов.

Возможны множество методов оценки нормативных потребностей. Один из них – это прямой счет. Предполагается, что существующая система, например ЖКХ, эффективна и определяют необходимые для ее поддержания затраты. Основным и наиболее важным недостатком данного метода является допущение об эффективности системы, которое нельзя проверить на практике. Так, в теоретически одинаковых республиках затраты, например на ЖКХ, могут отличаться вследствие использования разного оборудования, сырья, или разного уровня зарплаты персонала. Граница между тем, что считать эффективным или неэффективным в данном случае очень размыта и плохо формализуется, а значит, подвержена манипуляциям. Второй недостаток метода – высокие требования к информации (количество и качество). При построении нормативов важна также очевидность используемых форм зависимостей. Например, степень зависимости потребления топлива от температуры может быть получена только экспериментальным путем, что требует проведения дополнительных исследований, без которых обоснованность результатов остается сомнительной.

Нами был разработан и использовался метод оценки нормативных потребностей, основанный на применении статистических методов, достоинством которого является прозрачность, меньшая требовательность к данным и достоверность полученных результатов. Недостатком метода является его опора на характеристики групп факторов, что вносит определенную погрешность в результат. В связи с недостаточно большим числом наблюдений некоторые существующие зависимости могут быть не обнаружены в силу небольшого вклада в расхо-

ды. Тем не менее, метод позволяет выявить действительно ли тот или другой фактор является существенным при формировании расходов по конкретной бюджетной статье и, главное, дает представление о степени значимости данной зависимости, что исключает экспертные оценки.

Определение нормативных потребностей диктуется задачей выравнивания уровня жизни в регионах. Норматив в данном контексте это денежная величина (для каждого региона своя) достаточная для предоставления гарантируемого государством равного уровня обеспеченности какой-либо услугой во всех регионах. Ясно, что величина норматива зависит от целевого уровня предоставления услуг. Но поскольку размер ФФПР не известен заранее, был выбран такой объем услуг, который предоставлялся, если бы регионы имели среднедушевые доходы, равные среднему значению реальных душевых доходов по нижней тертилю по регионам. Это примерно такая величина, которую способно гарантировать государство во всех регионах, проводя политику выравнивания уровня жизни. При переходе от нормативов к индексу бюджетных расходов (ИБР) уровень расходов заменяется относительной величиной. Поэтому зависимость от уровня доходов снижается. Как показывают расчеты, ИБР не сильно зависит от уровня доходов.

Для определения нормативных потребностей изначально были построены теоретические модели, характеризующие рассматриваемые зависимости. Затем производилась оценка коэффициентов этих моделей. На основе полученных результатов была выбрана наилучшая модель, которая и считалась нормативной после фиксирования некоторых факторов, не являющихся объективными (например, доходы бюджета, число больничных коек).

Приведенные в анализах уравнения объясняют от 40 до 90% дисперсии расходов. Хуже всего моделированию поддаются расходы на социальную политику. Очевидно, это связано с тем, что они плохо и неодинаково исполняются по регионам.

Все используемые в моделях факторы статистически значимы на уровне (90-99%), что подтверждает их существенность в определении расходов.

Все уравнения оценивались в логарифмах. Поэтому коэффициенты при объясняющих переменных (факторах) интерпретируются как коэффициенты эластичности. Например, эластичность расходов ЖКХ по межрегиональному уровню цен в среднем по стране равна 1,27. Это означает, что увеличение стоимости прожиточного минимума на 1% приводит к росту бюджетных расходов на ЖКХ на 1,27%.

Интересно, что эластичность расходов по уровню доходов довольно сильно варьирует для разных расходных статей. Это означает, что увеличение доходов на один процент ведет к неодинаковому росту расходов по разным статьям. Т. е. предельная отдача (благополучие, общественная полезность) расходов имеет свойство снижаться при росте объема последних. Так, для расходов ЖКХ коэффициент эластичности по доходам бюджета равен 0,94, для расходов на транспорт – 0,64, для расходов на культуру и искусство – 0,68, для расходов на госуправление – 0,27, для расходов на образование – 0,46, для расходов на правоохранительную деятельность – 0,65, для расходов на здравоохранение – 0,53 и для расходов на социальную политику – 0,52. Все коэффициенты положительны и меньше единицы. Исключение составляют лишь расходы на ЖКХ, эластичность которых по доходам близка к единице. Значение коэффициентов эластичности меньше единицы может означать, что существуют другие статьи расходов, не учтенные в анализе (прочие). Однако они не относятся к нормативным и при построении ИБР исключались.

Надо отметить, что, по всей видимости, найденные нормативные расходы не отражают всех объективных факторов. Тем не менее, можно с определенной долей уверенности говорить, что используемыми факторами объясняется значительная доля расходов. Недостатком является применение в качестве меры

уровня цен стоимости прожиточного минимума. Дело в том, что она может быть зависима от действий властей (например, от дотаций производителям на некоторые продукты питания – хлеб, молоко, и др.). Кроме того, стоимость прожиточного минимума в некоторой степени может быть подвержена манипуляции. На данном этапе работы мы воспользовались этим показателем, однако в дальнейшем ему должна быть найдена замена, свободная от названных недостатков.

ТАБЛИЦА 1

**Индексы бюджетных расходов, полученные
с использованием предлагаемой методики расчета
бюджетных нормативов**

Северный район	
Республика Карелия	2,12
Республика Коми	2,09
Архангельская область	2,03
Ненецкий авт. округ	2,83
Вологодская область	1,71
Мурманская область	2,53
Северо-Западный район	
г. Санкт-Петербург	2,10
Ленинградская область	1,41
Новгородская область	1,46
Псковская область	1,27
Центральный район	
Брянская область	1,59
Владимирская область	1,38
Ивановская область	1,24
Калужская область	1,30
Костромская область	1,29
г. Москва	2,53
Московская область	1,17
Орловская область	1,21
Рязанская область	1,22
Смоленская область	1,20
Тверская область	1,26
Тульская область	1,21
Ярославская область	1,43
Волго-Вятский район	
Республика Марий Эл	1,54
Республика Мордовия	1,37
Чувашская Республика	1,33
Кировская область	1,68
Нижегородская область	1,26
Центрально-Черноземный район	
Белгородская область	1,27

Воронежская область	1,20
Курская область	1,18
Липецкая область	1,20
Тамбовская область	1,00
Поволжский район	
Республика Калмыкия	1,38
Республика Татарстан	1,21
Астраханская область	1,46
Волгоградская область	1,36
Пензенская область	1,45
Самарская область	1,54
Саратовская область	1,51
Ульяновская область	1,13
Северо-Кавказский район	
Республика Адыгея	1,14
Республика Дагестан	1,22
Республика Ингушетия	1,66
Кабардино-Балкарская Рес	1,40
Карачаево-Черкесская Рес	1,22
Республика Северная Осет	1,52
Чеченская Республика	
Краснодарский край	1,13
Ставропольский край	1,33
Ростовская область	1,15
Уральский район	
Республика Башкортостан	1,30
Удмуртская Республика	1,75
Курганская область	1,30
Оренбургская область	1,32
Пермская область	1,57
Коми-Пермяцкий авт. округ	1,32
Свердловская область	1,91
Челябинская область	1,43
Западно-Сибирский район	
Республика Алтай	1,65
Алтайский край	1,47
Кемеровская область	1,91
Новосибирская область	2,02
Омская область	1,46

Томская область	1,82
Тюменская область	2,46
Ханты-Мансийский авт. окр	3,27
Ямало-Ненецкий авт. округ	3,66
Восточно-Сибирский район	
Республика Бурятия	1,79
Республика Тыва	2,73
Республика Хакасия	1,99
Красноярский край	1,82
Таймырский авт. округ	3,96
Эвенкийский авт. округ	5,23
Иркутская область	2,17
Усть-Ордынский Бурятский	1,88
Читинская область	2,50
Агинский Бурятский авт. о	2,11
Республика Саха (Якутия)	4,67
Дальневосточный район	
Еврейская авт. область	2,06
Чукотский авт. округ	6,18
Приморский край	2,16
Хабаровский край	2,21
Амурская область	2,06
Камчатская область	4,17
Корякский авт. округ	5,58
Магаданская область	4,34
Сахалинская область	3,52
Калининградская область	1,41

ТАБЛИЦА 2

Расчетные региональные нормативы бюджетного финансирования по основным видам расходов бюджетов субъектов Федерации (тыс. руб., на душу населения)

Регион	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Северный район									
Республика Карелия	139,50	78,33	79,48	676,43	319,20	684,25	73,56	205,29	2256,05
Республика Коми	119,32	75,53	103,06	650,53	307,19	696,88	70,07	207,41	2229,99
Архангельская область	116,44	75,53	78,69	651,02	307,13	665,53	70,05	202,21	2166,60
Ненецкий авт. округ	266,47	94,41	128,95	729,16	402,70	1030,15	99,51	257,34	3008,70
Вологодская область	102,78	64,34	98,15	495,98	266,76	557,86	58,98	179,20	1824,04
Мурманская область	147,94	88,82	143,38	956,69	343,32	712,21	79,58	220,58	2692,51
Северо-Западный район									
г. Санкт-Петербург	79,37	72,73	195,89	802,79	275,04	577,41	59,95	173,87	2237,06
Ленинградская область	92,16	57,35	59,55	417,97	239,47	423,36	51,60	158,66	1500,13
Новгородская область	100,24	56,65	63,71	436,12	232,71	457,94	49,59	157,33	1554,28
Псковская область	92,50	51,75	39,14	366,58	216,18	394,88	45,39	145,98	1352,39
Центральный район									
Брянская область	97,74	62,24	47,66	478,24	257,66	523,13	56,44	172,48	1695,58
Владимирская область	83,62	53,85	67,83	451,59	215,12	403,84	44,63	149,42	1469,89
Ивановская область	78,99	48,95	57,15	408,61	194,42	356,69	39,26	137,17	1321,24
Калужская область	86,72	51,05	51,23	395,84	207,67	399,40	42,89	145,19	1380,00
Костромская область	90,59	51,05	50,66	361,13	213,12	411,45	44,58	148,74	1371,33
г. Москва	70,19	84,62	273,93	972,54	320,00	701,81	72,49	195,41	2691,00
Московская область	59,87	48,26	58,14	390,33	193,14	317,84	39,01	133,94	1240,53
Орловская область	81,94	49,65	48,87	337,47	209,19	371,20	43,65	142,27	1284,23
Рязанская область	78,15	49,65	60,02	357,98	205,74	366,71	42,58	138,32	1299,15

Регион	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Смоленская область	78,38	47,56	55,20	345,39	196,00	372,08	40,01	139,20	1273,83
Тверская область	79,11	50,35	56,18	383,75	205,61	386,04	42,39	141,75	1345,20
Тульская область	72,88	48,26	69,04	397,30	192,18	337,94	38,72	132,42	1288,74
Ярославская область	83,19	55,25	91,95	466,98	220,64	406,61	46,07	149,22	1519,92
Волго-Вятский район									
Республика Марий Эл	96,32	58,75	51,96	412,31	248,39	539,20	54,18	177,83	1638,94
Республика Мордовия	89,64	54,55	50,63	363,26	232,79	455,83	50,06	157,57	1454,31
Чувашская Республика	79,60	51,75	50,13	346,27	219,68	460,74	46,49	161,30	1415,96
Кировская область	99,50	64,34	65,58	510,22	264,64	551,68	58,28	176,01	1790,24
Нижегородская область	64,56	49,65	81,91	398,18	199,65	365,25	40,71	140,96	1340,88
Центрально-Черноземный район									
Белгородская область	75,48	50,35	69,09	352,07	210,67	400,48	43,96	148,80	1350,90
Воронежская область	69,99	50,35	52,25	338,97	212,94	366,66	44,67	142,89	1278,71
Курская область	75,21	48,26	56,68	316,34	204,94	373,03	42,62	140,78	1257,85
Липецкая область	74,66	48,26	80,18	328,48	202,77	363,79	41,95	140,42	1280,51
Тамбовская область	65,91	42,66	38,02	262,59	182,72	307,89	36,98	128,05	1064,83
Поволжский район									
Республика Калмыкия	106,29	51,75	22,64	264,73	236,97	559,08	52,05	181,06	1474,58
Республика Татарстан	57,59	45,46	83,73	339,13	185,31	398,33	37,20	146,15	1292,89
Астраханская область	89,11	56,65	50,63	415,73	235,87	485,24	50,59	169,93	1553,75
Волгоградская область	72,80	53,15	69,49	416,79	216,17	423,83	45,10	154,04	1451,37
Пензенская область	88,63	58,75	53,25	423,39	246,54	459,42	53,58	161,50	1545,04
Самарская область	71,70	58,05	125,73	497,40	231,78	446,82	49,01	161,00	1641,48
Саратовская область	79,97	58,75	64,55	467,53	239,73	480,42	51,39	164,36	1606,71
Ульяновская область	61,99	43,36	71,07	317,18	177,11	355,95	35,16	137,23	1199,05
Северо-Кавказский район									

Регион	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Республика Адыгея	84,30	47,56	30,64	286,29	206,66	364,46	43,30	147,89	1211,09
Республика Дагестан	64,88	44,76	15,58	226,83	203,25	527,54	42,86	174,61	1300,31
Республика Ингушетия	132,88	60,14	8,75	330,48	272,96	697,80	62,02	206,33	1771,36
Кабардино-Балкарская Республика	88,16	53,85	37,78	350,23	231,11	505,29	49,67	179,87	1495,96
Карачаево-Черкесская Республика	96,11	48,26	26,01	258,70	216,90	446,83	46,38	162,01	1301,20
Республика Северная Осетия	95,06	58,05	38,94	439,23	240,06	519,13	51,64	176,19	1618,30
Краснодарский край	61,01	48,95	38,60	297,00	212,73	350,92	44,90	148,08	1202,20
Ставропольский край	77,63	55,25	41,33	346,82	239,96	439,14	52,22	165,75	1418,10
Ростовская область	59,40	47,56	51,36	336,85	197,39	346,76	40,44	141,69	1221,43
Уральский район									
Республика Башкортостан	61,98	48,95	73,56	337,41	205,21	451,43	42,56	159,25	1380,37
Удмуртская Республика	91,25	65,04	87,16	511,00	268,43	592,03	59,38	188,03	1862,33
Курганская область	84,30	51,75	42,95	324,14	223,81	452,40	47,80	157,96	1385,12
Оренбургская область	70,27	50,35	69,57	347,28	211,49	452,40	44,22	158,82	1404,38
Пермская область	79,90	58,05	95,21	488,47	232,97	495,28	49,38	168,02	1667,27
Коми-Пермяцкий авт. округ	116,84	51,75	18,55	235,37	244,96	513,35	54,69	171,12	1406,64
Свердловская область	88,84	69,24	116,80	668,00	270,94	580,67	59,31	185,08	2038,88
Челябинская область	70,77	53,85	99,10	456,07	214,52	426,25	44,45	158,63	1523,64
Западно-Сибирский район									
Республика Алтай	136,36	62,94	14,70	272,84	306,47	689,33	72,92	205,61	1761,17
Алтайский край	81,75	60,14	51,65	379,17	262,58	503,86	58,54	171,71	1569,41
Кемеровская область	90,46	68,54	121,52	654,84	268,73	581,11	58,74	186,91	2030,84
Новосибирская область	102,24	76,93	75,94	662,60	313,31	652,94	71,85	200,38	2156,19

Регион	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговые нормативы
Омская область	72,65	55,25	83,37	405,27	229,65	489,50	48,91	169,24	1553,82
Томская область	107,94	69,24	83,12	533,06	288,75	601,02	65,22	190,64	1938,99
Тюменская область	142,80	92,31	69,08	703,18	394,62	883,91	97,07	240,52	2623,49
Ханты-Мансийский авт. окр	156,53	100,01	296,86	1101,56	387,59	1072,67	92,71	269,51	3477,43
Ямало-Ненецкий авт. округ	212,45	113,99	282,01	1198,48	452,07	1228,02	113,07	294,23	3894,34
Восточно-Сибирский район									
Республика Бурятия	103,95	65,74	56,86	462,58	280,12	674,24	63,11	204,11	1910,70
Республика Тыва	190,84	90,22	24,20	592,61	401,41	1220,95	100,12	286,94	2907,29
Республика Хакасия	128,00	72,73	80,91	596,29	299,11	669,74	67,95	205,63	2120,36
Красноярский край	90,60	66,44	106,90	554,27	270,04	599,70	59,60	189,42	1936,98
Таймырский авт. округ	367,79	130,08	38,39	1175,78	543,71	1494,19	144,31	318,03	4212,27
Эвенкийский авт. округ	720,75	166,45	19,49	1010,41	792,99	2217,99	238,97	401,35	5568,40
Иркутская область	104,27	75,53	111,20	719,00	298,64	721,44	67,18	210,93	2308,19
Усть-Ордынский Бурятский	216,02	67,14	8,88	196,98	366,73	825,47	93,87	229,29	2004,38
Читинская область	141,72	89,52	59,16	726,00	375,08	938,23	90,65	245,42	2665,77
Агинский Бурятский авт. о	249,02	70,63	6,97	355,35	332,65	908,66	80,18	240,86	2244,33
Республика Саха (Якутия)	248,77	148,96	140,33	1375,53	625,24	1896,75	172,11	370,03	4977,72
Дальневосточный район									
Еврейская авт. область	155,00	74,13	42,61	589,50	307,94	738,23	70,64	213,35	2191,40
Чукотский авт. округ	516,04	193,72	148,01	2035,74	799,65	2252,22	233,38	404,86	6583,62
Приморский край	109,32	79,73	96,47	725,48	320,57	682,26	73,72	208,29	2295,83
Хабаровский край	113,27	79,73	104,03	743,97	318,30	714,98	72,94	210,95	2358,17
Амурская область	124,44	76,23	60,02	592,68	319,34	737,85	74,08	212,35	2197,00

Регион	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Камчатская область	261,70	138,47	163,90	1575,01	545,01	1315,15	142,68	303,75	4445,67
Корякский авт. округ	749,02	185,33	51,95	1084,85	899,31	2278,03	281,03	412,05	5941,57
Магаданская область	268,46	137,77	202,78	1640,84	535,07	1389,04	138,98	306,15	4619,07
Сахалинская область	225,96	118,89	112,69	1307,97	466,97	1121,46	117,49	274,83	3746,25
Калининградская область									
Калининградская область	98,13	55,25	50,64	453,93	222,42	423,18	46,63	156,43	1506,60

Источник: расчеты авторов

ТАБЛИЦА 3

Расчетные региональные нормативы бюджетного финансирования по основным видам расходов бюджетов субъектов Федерации, рассчитанные с учетом утвержденных нормативов бюджетного финансирования ЖКХ (тыс. руб., на душу населения)

Субъект Федерации	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Северный район									
Республика Карелия	206,2	115,8	117,5	931,4	471,8	1011,5	108,7	303,5	3266,4
Республика Коми	176,4	111,6	152,3	1030,0	454,1	1030,1	103,6	306,6	3364,7
Архангельская область	172,1	111,6	116,3	851,0	454,0	983,8	103,5	298,9	3091,4
Ненецкий АО	393,9	139,6	190,6	1040,9	595,3	1522,8	147,1	380,4	4410,5
Вологодская область	151,9	95,1	145,1	871,8	394,3	824,6	87,2	264,9	2834,9
Мурманская область	218,7	131,3	211,9	1342,7	507,5	1052,8	117,6	326,1	3908,6
Северо-Западный район									

Субъект Федерации	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
г. Санкт-Петербург	117,3	107,5	289,6	1061,4	406,6	853,5	88,6	257,0	3181,6
Ленинградская область	136,2	84,8	88,0	898,9	354,0	625,8	76,3	234,5	2498,6
Новгородская область	148,2	83,7	94,2	636,9	344,0	676,9	73,3	232,6	2289,8
Псковская область	136,7	76,5	57,9	570,7	319,6	583,7	67,1	215,8	2028,0
Центральный район									
Брянская область	144,5	92,0	70,4	574,7	380,9	773,3	83,4	255,0	2374,2
Владимирская область	123,6	79,6	100,3	733,2	318,0	597,0	66,0	220,9	2238,5
Ивановская область	116,8	72,4	84,5	748,7	287,4	527,3	58,0	202,8	2097,8
Калужская область	128,2	75,5	75,7	648,8	307,0	590,4	63,4	214,6	2103,6
Костромская область	133,9	75,5	74,9	600,3	315,0	608,2	65,9	219,9	2093,6
г. Москва	103,8	125,1	404,9	1088,6	473,0	1037,4	107,1	288,9	3628,9
Московская область	88,5	71,3	85,9	1079,8	285,5	469,8	57,7	198,0	2336,5
Орловская область	121,1	73,4	72,2	608,8	309,2	548,7	64,5	210,3	2008,4
Рязанская область	115,5	73,4	88,7	655,8	304,1	542,1	62,9	204,5	2047,0
Смоленская область	115,9	70,3	81,6	626,7	289,7	550,0	59,1	205,8	1999,1
Тверская область	116,9	74,4	83,1	651,7	303,9	570,7	62,7	209,5	2072,9
Тульская область	107,7	71,3	102,1	839,7	284,1	499,5	57,2	195,7	2157,4
Ярославская область	123,0	81,7	135,9	828,7	326,2	601,1	68,1	220,6	2385,1
Волго-Вятский район									
Республика Марий Эл	142,4	86,8	76,8	526,7	367,2	797,1	80,1	262,9	2339,9
Республика Мордовия	132,5	80,6	74,8	515,3	344,1	673,8	74,0	232,9	2128,1
Чувашская Республика	117,7	76,5	74,1	512,8	324,7	681,1	68,7	238,4	2094,1
Кировская область	147,1	95,1	96,9	442,6	391,2	815,5	86,1	260,2	2334,7
Нижегородская область	95,4	73,4	121,1	629,6	295,1	539,9	60,2	208,4	2023,1
Центрально-Черноземный район									

Субъект Федерации	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Белгородская область	111,6	74,4	102,1	518,2	311,4	592,0	65,0	220,0	1994,7
Воронежская область	103,5	74,4	77,2	480,5	314,8	542,0	66,0	211,2	1869,7
Курская область	111,2	71,3	83,8	482,7	302,9	551,4	63,0	208,1	1874,5
Липецкая область	110,4	71,3	118,5	717,4	299,7	537,8	62,0	207,6	2124,7
Тамбовская область	97,4	63,1	56,2	441,4	270,1	455,1	54,7	189,3	1627,2
Поволжский район									
Республика Калмыкия	157,1	76,5	33,5	313,5	350,3	826,4	76,9	267,6	2101,9
Республика Татарстан	85,1	67,2	123,8	574,4	273,9	588,8	55,0	216,0	1984,2
Астраханская область	131,7	83,7	74,8	414,1	348,7	717,3	74,8	251,2	2096,4
Волгоградская область	107,6	78,6	102,7	522,2	319,5	626,5	66,7	227,7	2051,6
Пензенская область	131,0	86,8	78,7	583,1	364,4	679,1	79,2	238,7	2241,1
Самарская область	106,0	85,8	185,9	624,0	342,6	660,5	72,4	238,0	2315,2
Саратовская область	118,2	86,8	95,4	523,3	354,4	710,2	76,0	243,0	2207,2
Ульяновская область	91,6	64,1	105,1	536,0	261,8	526,2	52,0	202,9	1839,6
Северо-Кавказский район									
Республика Адыгея	124,6	70,3	45,3	406,2	305,5	538,8	64,0	218,6	1773,2
Республика Дагестан	95,9	66,2	23,0	193,8	300,4	779,8	63,3	258,1	1780,6
Республика Ингушетия	196,4	88,9	12,9	31,9	403,5	1031,5	91,7	305,0	2161,8
Кабардино-Балкарская Республика	130,3	79,6	55,9	513,3	341,6	746,9	73,4	265,9	2206,9
Карачаево-Черкесская Республика	142,1	71,3	38,5	379,1	320,6	660,5	68,6	239,5	1920,1
Республика Северная Осетия	140,5	85,8	57,6	574,3	354,9	767,4	76,3	260,4	2317,2
Краснодарский край	90,2	72,4	57,1	454,1	314,5	518,7	66,4	218,9	1792,1
Ставропольский край	114,7	81,7	61,1	501,0	354,7	649,1	77,2	245,0	2084,6
Ростовская область	87,8	70,3	75,9	450,6	291,8	512,6	59,8	209,4	1758,2
Уральский район									

Субъект Федерации	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Республика Башкортостан	91,6	72,4	108,7	496,6	303,3	667,3	62,9	235,4	2038,3
Удмуртская Республика	134,9	96,1	128,8	518,4	396,8	875,1	87,8	277,9	2516,0
Курганская область	124,6	76,5	63,5	380,8	330,8	668,7	70,7	233,5	1949,2
Оренбургская область	103,9	74,4	102,8	549,8	312,6	668,7	65,4	234,8	2112,4
Пермская область	118,1	85,8	140,7	565,3	344,4	732,1	73,0	248,4	2307,8
Коми-Пермяцкий АО	172,7	76,5	27,4	96,5	362,1	758,8	80,8	253,0	1827,9
Свердловская область	131,3	102,3	172,7	690,7	400,5	858,3	87,7	273,6	2717,2
Челябинская область	104,6	79,6	146,5	658,7	317,1	630,1	65,7	234,5	2236,7
Западно-Сибирский район									
Республика Алтай	201,6	93,0	21,7	394,8	453,0	1019,0	107,8	303,9	2594,8
Алтайский край	120,8	88,9	76,4	645,5	388,2	744,8	86,5	253,8	2404,9
Кемеровская область	133,7	101,3	179,6	846,0	397,2	859,0	86,8	276,3	2880,0
Новосибирская область	151,1	113,7	112,3	877,4	463,1	965,2	106,2	296,2	3085,3
Омская область	107,4	81,7	123,2	843,3	339,5	723,6	72,3	250,2	2541,1
Томская область	159,6	102,3	122,9	1024,4	426,8	888,4	96,4	281,8	3102,7
Тюменская область	211,1	136,5	102,1	780,9	583,3	1306,6	143,5	355,5	3619,5
Ханты-Мансийский АО	231,4	147,8	438,8	1430,2	572,9	1585,6	137,1	398,4	4942,2
Ямало-Ненецкий АО	314,0	168,5	416,9	2383,0	668,3	1815,3	167,1	434,9	6368,1
Восточно-Сибирский район									
Республика Бурятия	153,7	97,2	84,0	513,2	414,1	996,7	93,3	301,7	2653,8
Республика Тыва	282,1	133,4	35,8	336,3	593,4	1804,8	148,0	424,2	3757,9
Республика Хакасия	189,2	107,5	119,6	642,4	442,1	990,0	100,4	304,0	2895,3
Красноярский край	133,9	98,2	158,0	66,0	399,2	886,5	88,1	280,0	2110,0
Таймырский АО	543,7	192,3	56,7	2060,3	803,7	2208,7	213,3	470,1	6548,8
Эвенкийский АО	1065,4	246,0	28,8	2760,3	1172,2	3278,6	353,2	593,3	9498,0

Субъект Федерации	Государственное управление	Правоохранительная деятельность	Транспорт	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура и искусство	Социальная политика	Итоговый норматив
Иркутская область	154,1	111,6	164,4	827,6	441,5	1066,4	99,3	311,8	3176,7
Усть-Ордынский Бурятский АО	319,3	99,2	13,1	186,7	542,1	1220,2	138,8	338,9	2858,4
Читинская область	209,5	132,3	87,5	493,0	554,4	1386,9	134,0	362,8	3360,4
Агинский Бурятский АО	368,1	104,4	10,3	111,7	491,7	1343,2	118,5	356,0	2904,0
Республика Саха (Якутия)	367,7	220,2	207,4	1481,1	924,2	2803,8	254,4	547,0	6805,9
Дальневосточный район									
Еврейская АО	229,1	109,6	63,0	1138,8	455,2	1091,3	104,4	315,4	3506,7
Чукотский АО	762,8	286,4	218,8	3002,8	1182,1	3329,2	345,0	598,5	9725,5
Приморский край	161,6	117,9	142,6	1443,6	473,9	1008,5	109,0	307,9	3765,0
Хабаровский край	167,4	117,9	153,8	1779,5	470,5	1056,9	107,8	311,8	4165,6
Амурская область	184,0	112,7	88,7	1126,1	472,1	1090,7	109,5	313,9	3497,6
Камчатская область	386,8	204,7	242,3	2501,4	805,6	1944,1	210,9	449,0	6744,8
Корякский АО	1107,2	274,0	76,8	2214,0	1329,4	3367,4	415,4	609,1	9393,2
Магаданская область	396,8	203,7	299,7	2556,4	790,9	2053,3	205,4	452,6	6958,8
Сахалинская область	334,0	175,7	166,6	1998,0	690,3	1657,7	173,7	406,3	5602,2
Калининградская область									
Калининградская область	145,1	81,7	74,9	769,7	328,8	625,6	68,9	231,2	2325,7

Источник: расчеты авторов

ТАБЛИЦА 4

Индексы бюджетных расходов, полученные с учетом и без учета утвержденных нормативов бюджетного финансирования ЖКХ на 1999 год

Субъект Федерации	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам)	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам с применением утвержденного норматива ЖКХ)
Северный район		
Республика Карелия	2,119	2,007
Республика Коми	2,094	2,068
Архангельская область	2,035	1,900
Ненецкий АО	2,826	2,710
Вологодская область	1,713	1,742
Мурманская область	2,529	2,402
Северо-Западный район		
г. Санкт-Петербург	2,101	1,955
Ленинградская область	1,409	1,535
Новгородская область	1,460	1,407
Псковская область	1,270	1,246
Центральный район		
Брянская область	1,592	1,459
Владимирская область	1,380	1,376
Ивановская область	1,241	1,289
Калужская область	1,296	1,293
Костромская область	1,288	1,287
г. Москва	2,527	2,230

Субъект Федерации	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам)	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам с применением утвержденного норматива ЖКХ)
Московская область	1,165	1,436
Орловская область	1,206	1,234
Рязанская область	1,220	1,258
Смоленская область	1,196	1,229
Тверская область	1,263	1,274
Тульская область	1,210	1,326
Ярославская область	1,427	1,466
Волго-Вятский район		
Республика Марий Эл	1,539	1,438
Республика Мордовия	1,366	1,308
Чувашская Республика	1,330	1,287
Кировская область	1,681	1,435
Нижегородская область	1,259	1,243
Центрально-Черноземный район		
Белгородская область	1,269	1,226
Воронежская область	1,201	1,149
Курская область	1,181	1,152
Липецкая область	1,203	1,306
Тамбовская область	1,000	1,000
Поволжский район		
Республика Калмыкия	1,385	1,292
Республика Татарстан	1,214	1,219
Астраханская область	1,459	1,288

Субъект Федерации	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам)	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам с применением утвержденного норматива ЖКХ)
Волгоградская область	1,363	1,261
Пензенская область	1,451	1,377
Самарская область	1,542	1,423
Саратовская область	1,509	1,356
Ульяновская область	1,126	1,130
Северо-Кавказский район		
Республика Адыгея	1,137	1,090
Республика Дагестан	1,221	1,094
Республика Ингушетия	1,664	1,329
Кабардино-Балкарская Республика	1,405	1,356
Карачаево-Черкесская Республика	1,222	1,180
Республика Северная Осетия	1,520	1,424
Краснодарский край	1,129	1,101
Ставропольский край	1,332	1,281
Ростовская область	1,147	1,080
Уральский район		
Республика Башкортостан	1,296	1,253
Удмуртская Республика	1,749	1,546
Курганская область	1,301	1,198
Оренбургская область	1,319	1,298
Пермская область	1,566	1,418
Коми-Пермяцкий АО	1,321	1,123

Субъект Федерации	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам)	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам с применением утвержденного норматива ЖКХ)
Свердловская область	1,915	1,670
Челябинская область	1,431	1,375
Западно-Сибирский район		
Республика Алтай	1,654	1,595
Алтайский край	1,474	1,478
Кемеровская область	1,907	1,770
Новосибирская область	2,025	1,896
Омская область	1,459	1,562
Томская область	1,821	1,907
Тюменская область	2,464	2,224
Ханты-Мансийский АО	3,266	3,037
Ямало-Ненецкий АО	3,657	3,913
Восточно-Сибирский район		
Республика Бурятия	1,794	1,631
Республика Тыва	2,730	2,309
Республика Хакасия	1,991	1,779
Красноярский край	1,819	1,297
Таймырский АО	3,956	4,024
Эвенкийский АО	5,229	5,837
Иркутская область	2,168	1,952
Усть-Ордынский Бурятский АО	1,882	1,757
Читинская область	2,503	2,065
Агинский Бурятский АО	2,108	1,785

Субъект Федерации	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам)	Индекс бюджетных расходов (по расчетным нормативам с применением утвержденного норматива ЖКХ)
Республика Саха (Якутия)	4,675	4,182
Дальневосточный район		
Еврейская АО	2,058	2,155
Чукотский АО	6,183	5,977
Приморский край	2,156	2,314
Хабаровский край	2,215	2,560
Амурская область	2,063	2,149
Камчатская область	4,175	4,145
Корякский АО	5,580	5,772
Магаданская область	4,338	4,276
Сахалинская область	3,518	3,443
Калининградская область		
Калининградская область	1,415	1,429

ТАБЛИЦА 5

Коэффициенты дифференциации федерального норматива бюджетных расходов на государственное управление по субъектам Федерации

Среднее число жителей города	Коэффициент	Все население региона (тыс. чел.)	Коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
0	1,454	10	2,008	0,60	0,642
2	1,320	20	1,809	0,65	0,695
5	1,241	30	1,702	0,70	0,749
10	1,177	40	1,630	0,75	0,802
20	1,111	50	1,576	0,80	0,855
30	1,074	60	1,534	0,85	0,909

Среднее число жите- лей города	Коэффициент	Все населе- ние региона (тыс. чел.)	Коэффициент	Индекс прожи- точного мини- мума	Коэффициент
40	1,048	70	1,498	0,90	0,962
50	1,028	80	1,469	0,95	1,016
60	1,012	90	1,443	1,00	1,069
70	0,998	100	1,420	1,10	1,176
80	0,987	125	1,373	1,20	1,283
90	0,977	150	1,336	1,30	1,390
100	0,968	175	1,305	1,40	1,497
110	0,960	200	1,279	1,50	1,604
120	0,952	150	1,336	1,60	1,711
130	0,946	300	1,204	1,70	1,818
140	0,940	350	1,176	1,80	1,925
150	0,934	400	1,153	1,90	2,032
170	0,924	450	1,132	2,00	2,139
190	0,915	500	1,115	2,10	2,246
220	0,903	600	1,084	2,20	2,353
250	0,893	700	1,059	2,30	2,459
300	0,879	800	1,038	2,40	2,566
500	0,840	1000	1,004	2,50	2,673
1000	0,790	1500	0,945	2,60	2,780
2000	0,743	2000	0,905	2,70	2,887
3000	0,717	3000	0,851	2,80	2,994
4000	0,699	4000	0,815	2,90	3,101
5000	0,686	5000	0,788	3,00	3,208
6000	0,675	6000	0,767		
7000	0,666	7000	0,749		
8000	0,658	8000	0,734		
9000	0,651	9000	0,721		
10000	0,645	10000	0,710		

ТАБЛИЦА 6

Коэффициенты дифференциации федерального норматива бюджетных расходов на правоохранительную деятельность по субъектам Федерации

Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
0,50	0,53
0,55	0,59
0,60	0,64
0,65	0,70
0,70	0,75
0,75	0,80
0,80	0,86
0,85	0,91
0,90	0,96
0,95	1,02
1,00	1,07
1,05	1,12
1,10	1,18
1,15	1,23
1,20	1,28
1,25	1,34
1,30	1,39
1,35	1,44
1,40	1,50
1,45	1,55
1,50	1,60
1,55	1,66
1,60	1,71
1,65	1,76
1,70	1,82
1,75	1,87
1,80	1,92
1,85	1,98
1,90	2,03
1,95	2,09
2,00	2,14
2,05	2,19

Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
2,10	2,25
2,15	2,30
2,20	2,35
2,25	2,41
2,30	2,46
2,35	2,51
2,40	2,57
2,50	2,67
2,60	2,78
2,70	2,89
2,80	2,99
2,90	3,10
3,00	3,21
3,10	3,31
3,20	3,42
3,30	3,53
3,40	3,64
3,50	3,74

ТАБЛИЦА 7

**Коэффициенты дифференциации федерального норматива
бюджетных расходов на транспорт и связь
по субъектам Федерации**

Объем промышленной продукции на душу населения	Коэффициент	Среднее число жителей в городе	Коэффициент	Сельское население, %	Коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
250	0,22	0	0,53	0%	1,48	0,600	0,79
300	0,24	2	0,62	1%	1,46	0,650	0,82
400	0,27	5	0,69	2%	1,44	0,700	0,86
500	0,30	10	0,76	3%	1,42	0,750	0,89
600	0,33	20	0,83	4%	1,40	0,800	0,92
700	0,35	30	0,88	5%	1,38	0,850	0,95
800	0,38	40	0,92	6%	1,36	0,900	0,98

Объем промышленной продукции на душу населения	Коэффициент	Среднее число жителей в городе	Коэффициент	Сельское население, %	Коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
900	0,40	50	0,95	7%	1,34	0,950	1,01
1000	0,42	60	0,98	8%	1,33	1,000	1,04
1250	0,46	70	1,00	9%	1,31	1,050	1,06
1500	0,50	80	1,02	10%	1,29	1,100	1,09
1750	0,54	90	1,04	12%	1,26	1,150	1,12
2000	0,58	100	1,05	14%	1,23	1,200	1,14
2500	0,64	110	1,07	16%	1,20	1,250	1,17
3000	0,70	120	1,08	18%	1,17	1,300	1,19
4000	0,80	130	1,09	20%	1,15	1,350	1,22
5000	0,88	140	1,11	22%	1,12	1,400	1,24
6000	0,96	150	1,12	24%	1,10	1,450	1,26
7000	1,03	170	1,14	26%	1,07	1,500	1,29
8000	1,10	190	1,16	28%	1,05	1,550	1,31
9000	1,16	220	1,18	30%	1,03	1,600	1,33
10000	1,22	250	1,20	35%	0,97	1,650	1,35
12000	1,33	300	1,24	45%	0,88	1,700	1,38
14000	1,43	500	1,33	50%	0,84	1,750	1,40
16000	1,52	1000	1,48	55%	0,80	1,800	1,42
18000	1,60	2000	1,64	60%	0,77	1,850	1,44
20000	1,68	3000	1,74	65%	0,74	1,900	1,46
22000	1,76	4000	1,82	70%	0,71	1,950	1,48
24000	1,83	5000	1,88	75%	0,68	2,000	1,50
26000	1,90	6000	1,93	80%	0,65	2,050	1,52
28000	1,97	7000	1,97	85%	0,63	2,100	1,54
30000	2,03	8000	2,01	90%	0,61	2,150	1,56
32500	2,11	9000	2,05	95%	0,59	2,200	1,58

Объем промышленной продукции на душу населения	Коэффициент	Среднее число жителей в городе	Коэффициент	Сельское население, %	Коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
35000	2,18	10000	2,08	100%	0,56	2,250	1,60
36000	2,21					2,300	1,62
40000	2,32					2,350	1,64
45000	2,45					2,400	1,66
50000	2,58					2,450	1,67
60000	2,80					2,500	1,69
65000	2,91					2,550	1,71
70000	3,01					2,600	1,73
						2,650	1,75
						2,700	1,76
						2,750	1,78
						2,800	1,80
						2,850	1,82
						2,900	1,83
						2,950	1,85
						3,000	1,87

ТАБЛИЦА 8

**Коэффициенты дифференциации федерального норматива
бюджетных расходов на жилищно-коммунальное
хозяйство по субъектам Федерации**

Индекс прожиточного минимума	Коэффициент	Городское население, %	Коэффициент
0,50	0,45	0%	0,39
0,55	0,51	2%	0,40
0,60	0,57	5%	0,42

Индекс прожиточного минимума	Коэффициент	Городское население, %	Коэффициент
0,65	0,63	10%	0,46
0,70	0,69	15%	0,50
0,75	0,76	20%	0,55
0,80	0,82	25%	0,59
0,85	0,89	30%	0,63
0,90	0,95	35%	0,68
0,95	1,02	40%	0,73
1,00	1,09	45%	0,78
1,05	1,16	50%	0,83
1,10	1,23	55%	0,88
1,15	1,30	60%	0,94
1,20	1,37	65%	0,99
1,25	1,44	70%	1,05
1,30	1,52	75%	1,11
1,35	1,59	80%	1,17
1,40	1,67	85%	1,23
1,45	1,74	90%	1,29
1,50	1,82	95%	1,36
1,55	1,90	100%	1,43
1,60	1,97		
1,65	2,05		
1,70	2,13		
1,75	2,21		
1,80	2,29		
1,85	2,37		

Индекс прожиточного минимума	Коэффициент	Городское население, %	Коэффициент
1,90	2,46		
1,95	2,54		
2,00	2,62		
2,05	2,70		
2,10	2,79		
2,15	2,87		
2,20	2,96		
2,25	3,04		
2,30	3,13		
2,35	3,21		
2,40	3,30		
2,45	3,39		
2,50	3,48		
2,55	3,56		
2,60	3,65		
2,65	3,74		
2,70	3,83		
2,75	3,92		
2,80	4,01		
2,85	4,10		
2,90	4,19		
2,95	4,29		
3,00	4,38		

ТАБЛИЦА 9

**Коэффициенты дифференциации федерального норматива
бюджетных расходов на здравоохранение по субъектам
Федерации**

Доля городского населения 1997, %	Коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
0%	1,307	0,50	0,53
2%	1,293	0,55	0,59
5%	1,273	0,60	0,64
7%	1,261	0,65	0,70
10%	1,242	0,70	0,75
15%	1,213	0,75	0,80
20%	1,186	0,80	0,86
25%	1,161	0,85	0,91
30%	1,137	0,90	0,96
35%	1,115	0,95	1,02
40%	1,093	1,00	1,07
45%	1,073	1,05	1,12
50%	1,054	1,10	1,18
55%	1,036	1,15	1,23
60%	1,018	1,20	1,28
65%	1,002	1,25	1,34
70%	0,986	1,30	1,39
75%	0,971	1,35	1,44
80%	0,957	1,40	1,50
85%	0,943	1,45	1,55
90%	0,930	1,50	1,60

Доля городского населения 1997, %	Коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
95%	0,917	1,55	1,66
100%	0,905	1,60	1,71
		1,65	1,76
		1,70	1,82
		1,75	1,87
		1,80	1,92
		1,85	1,98
		1,90	2,03
		1,95	2,09
		2,00	2,14
		2,05	2,19
		2,10	2,25
		2,15	2,30
		2,20	2,35
		2,25	2,41
		2,30	2,46
		2,35	2,51
		2,40	2,57
		2,45	2,62
		2,50	2,67
		2,55	2,73
		2,60	2,78
		2,65	2,83
		2,70	2,89
		2,75	2,94

Доля городского населения 1997, %	Коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Коэффициент
		2,80	2,99
		2,85	3,05
		2,90	3,10
		2,95	3,15
		3,00	3,21

ТАБЛИЦА 10

**Коэффициенты дифференциации федерального норматива
бюджетных расходов на образование
по субъектам Федерации**

Среднее число жителей села	Коэф.	Доля населения младше трудоспособного возраста (%)	Коэф.	Индекс прожиточного минимума	Коэф.
0,0	1,121	10,0	0,478	0,50	0,490
0,1	1,108	15,0	0,687	0,55	0,546
0,2	1,096	16,0	0,728	0,60	0,603
0,3	1,085	17,0	0,768	0,65	0,661
0,4	1,076	17,2	0,777	0,70	0,719
0,5	1,066	17,4	0,785	0,75	0,778
0,6	1,058	17,6	0,793	0,80	0,837
0,7	1,050	17,8	0,801	0,85	0,897
0,8	1,043	18,0	0,809	0,90	0,957
0,9	1,036	18,2	0,817	0,95	1,018
1,0	1,029	18,4	0,825	1,00	1,079
1,1	1,023	18,6	0,833	1,05	1,141
1,2	1,017	18,8	0,841	1,10	1,203
1,3	1,012	19,0	0,849	1,15	1,265
1,4	1,007	19,2	0,857	1,20	1,328

Среднее число жителей села	Коэф.	Доля населения младше трудоспособного возраста (%)	Коэф.	Индекс прожиточного минимума	Коэф.
1,5	1,002	19,4	0,865	1,25	1,391
1,6	0,997	19,6	0,873	1,30	1,455
1,7	0,992	19,8	0,881	1,35	1,519
1,8	0,988	20,0	0,889	1,40	1,583
1,9	0,983	20,5	0,908	1,45	1,648
2,0	0,979	21,0	0,928	1,50	1,712
2,1	0,975	21,5	0,948	1,55	1,778
2,2	0,972	22,0	0,968	1,60	1,843
2,3	0,968	22,5	0,987	1,65	1,909
2,4	0,964	23,0	1,007	1,70	1,975
2,5	0,961	23,5	1,026	1,75	2,041
2,6	0,958	24,0	1,046	1,80	2,107
2,7	0,954	24,5	1,065	1,85	2,174
2,8	0,951	25,0	1,085	1,90	2,241
2,9	0,948	25,5	1,104	1,95	2,308
3,0	0,945	26,0	1,124	2,00	2,376
3,2	0,940	26,5	1,143	2,05	2,444
3,4	0,934	27,0	1,162	2,10	2,512
3,6	0,929	27,5	1,181	2,15	2,580
3,8	0,924	28,0	1,200	2,20	2,648
4,0	0,920	28,5	1,220	2,25	2,717
4,2	0,915	29,0	1,239	2,30	2,786
4,4	0,911	29,5	1,258	2,35	2,855
4,6	0,907	30,0	1,277	2,40	2,924
4,8	0,903	30,5	1,296	2,45	2,994
5,0	0,899	31,0	1,315	2,50	3,063
5,2	0,896	31,5	1,334	2,55	3,133
5,4	0,892	32,0	1,353	2,60	3,203

Среднее число жителей села	Коэф.	Доля населения младше трудоспособного возраста (%)	Коэф.	Индекс прожиточного минимума	Коэф.
5,6	0,889	32,5	1,371	2,65	3,273
5,8	0,886	33,0	1,390	2,70	3,344
6,0	0,882	33,5	1,409	2,75	3,414
6,2	0,879	34,0	1,428	2,80	3,485
6,4	0,876	34,5	1,447	2,85	3,556
6,6	0,873	35,0	1,465	2,90	3,627
6,8	0,871	35,5	1,484	2,95	3,698
7,0	0,868	36,0	1,503	3,00	3,770
7,5	0,862	36,5	1,521		
8,0	0,856	37,0	1,540		
8,5	0,850	37,5	1,559		
9,0	0,845	38,0	1,577		
10,0	0,835	38,5	1,596		
		39,0	1,614		
		39,5	1,633		
		40,0	1,651		

ТАБЛИЦА 11

**Коэффициенты дифференциации федерального норматива
бюджетных расходов на культуру и искусство
по субъектам Федерации**

Городское население, %	Коэф.	Индекс прожиточного минимума	Коэф.
0%	1,49	0,50	1,795
2%	1,47	0,55	1,760
5%	1,43	0,60	1,710
10%	1,38	0,65	1,633

Городское население, %	Коэф.	Индекс прожиточного минимума	Коэф.
15%	1,33	0,70	1,562
20%	1,29	0,75	1,498
25%	1,25	0,80	1,438
30%	1,21	0,85	1,383
35%	1,18	0,90	1,332
40%	1,14	0,95	1,285
45%	1,11	1,00	1,241
50%	1,08	1,05	1,200
55%	1,05	1,10	1,162
60%	1,03	1,15	1,126
65%	1,00	1,20	1,092
70%	0,98	1,25	1,060
75%	0,96	1,30	1,030
80%	0,94	1,35	1,001
85%	0,92	1,40	0,974
90%	0,90	1,45	0,949
95%	0,88	1,50	0,925
100%	0,86	1,55	0,902
		1,60	0,000
		1,65	0,000
		1,70	0,000
		1,75	0,000
		1,80	0,000
		1,85	0,000
		1,90	0,000

Городское население, %	Коэф.	Индекс прожиточного минимума	Коэф.
		1,95	0,000
		2,00	0,000
		2,05	0,000
		2,10	0,000
		2,15	0,000
		2,20	0,000
		2,25	0,000
		2,30	0,000
		2,35	0,000
		2,40	0,000
		2,45	0,000
		2,50	0,000
		2,55	0,000
		2,60	0,000
		2,65	0,000
		2,70	0,000
		2,75	0,000
		2,80	0,000
		2,85	0,000
		2,90	0,000
		2,95	0,000
		3,00	0,000

ТАБЛИЦА 12

**Коэффициенты дифференциации федерального норматива
бюджетных расходов на социальную политику
по субъектам Федерации**

Доля населения младше трудоспособ- ного возраста (%)	Корректирую- щий коэффици- ент	Индекс прожи- точного мини- мума	Корректирую- щий коэффици- ент
10,0	0,655	0,50	0,651
15,0	0,806	0,55	0,695
16,0	0,833	0,60	0,738
17,0	0,860	0,65	0,779
17,2	0,865	0,70	0,820
17,4	0,870	0,75	0,860
17,6	0,875	0,80	0,899
17,8	0,880	0,85	0,937
18,0	0,885	0,90	0,974
18,2	0,890	0,95	1,011
18,4	0,895	1,00	1,047
18,6	0,900	1,05	1,083
18,8	0,905	1,10	1,118
19,0	0,910	1,15	1,152
19,2	0,915	1,20	1,186
19,4	0,920	1,25	1,220
19,6	0,925	1,30	1,253
19,8	0,930	1,35	1,286
20,0	0,934	1,40	1,318
20,5	0,946	1,45	1,351
21,0	0,958	1,50	1,382
21,5	0,970	1,55	1,414
22,0	0,981	1,60	1,445

Доля населения младше трудоспособ- ного возраста (%)	Корректирую- щий коэффици- ент	Индекс прожи- точного мини- мума	Корректирую- щий коэффици- ент
22,5	0,993	1,65	1,476
23,0	1,004	1,70	1,506
23,5	1,015	1,75	1,536
24,0	1,026	1,80	1,566
24,5	1,037	1,85	1,596
25,0	1,048	1,90	1,625
25,5	1,059	1,95	1,654
26,0	1,069	2,00	1,683
26,5	1,080	2,05	1,712
27,0	1,090	2,10	1,741
27,5	1,100	2,15	1,769
28,0	1,111	2,20	1,797
28,5	1,121	2,25	1,825
29,0	1,131	2,30	1,853
29,5	1,141	2,35	1,880
30,0	1,151	2,40	1,907
30,5	1,160	2,45	1,934
31,0	1,170	2,50	1,961
31,5	1,180	2,55	1,988
32,0	1,189	2,60	2,015
32,5	1,199	2,65	2,041
33,0	1,208	2,70	2,068
33,5	1,218	2,75	2,094
34,0	1,227	2,80	2,120
34,5	1,236	2,85	2,146
35,0	1,245	2,90	2,171
35,5	1,254	2,95	2,197
36,0	1,263	3,00	2,222

Доля населения младше трудоспособного возраста (%)	Корректирующий коэффициент	Индекс прожиточного минимума	Корректирующий коэффициент
36,5	1,272		
37,0	1,281		
37,5	1,290		
38,0	1,299		
38,5	1,308		
39,0	1,316		
39,5	1,325		
40,0	1,334		

Методика расчета индекса бюджетных расходов для расчета трансфертов из ФФПР на 2000 год

В процессе подготовки проекта закона о федеральном бюджете на 2000 год в результате согласований отдельных методических подходов определения региональных расходных нормативов и положений проекта методики распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов в Федеральном Собрании, министерствах и ведомствах, а также с представителями субъектов Федерации предлагаемые подходы к расчетам нормативных расходов претерпели существенные изменения. В частности, обсуждения показали наличие определенных трудностей, связанных с восприятием подходов, основанных на регрессионном анализе факторов межрегиональной дифференциации среднедушевых бюджетных расходов.

В результате, под руководством заместителя руководителя департамента межбюджетных отношений А. М. Лаврова был разработан вариант методики расчета нормативных бюджетных расходов субъектов Федерации, основанный на так называемом «нормативном» подходе. Эта методика была применена при расчете индекса бюджетных расходов в целях распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки

регионов в 2000 году. В противоположность изложенному ранее «позитивному» (или «генетическому») подходу, в соответствии с которым нормативы бюджетного финансирования определяются на основе усреднения сложившихся взаимосвязей между избранными факторами и величиной подушевых расходов региональных бюджетов, «нормативный» подход заранее определяет факторы, которые должны оказывать влияние на величину региональных бюджетных расходов, а также характер взаимосвязи между указанными факторами и величиной расходных обязательств бюджета субъекта Федерации по конкретной статье расходов.

В рамках данной методики рассчитываются нормативы бюджетного финансирования по следующим видам расходов:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- начальное и среднее образование;
- дошкольное образование;
- здравоохранение;
- социальное обеспечение;
- культура и искусство;
- транспорт;
- правоохранительная деятельность;
- государственное управление.

Ниже приводится методика расчета нормативных бюджетных расходов на 2000 год по перечисленным видам расходов. Следует отметить, что при расчете нормативов бюджетного финансирования необходимо включить в итоговую величину утвержденный норматив бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. Эта проблема возникает, как уже отмечалось, вследствие наличия утвержденных нормативов предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. В итоге было решено производить рас-

чет норматива бюджетного финансирования ЖКХ с помощью пересчета федерального норматива предельной стоимости услуг ЖКХ, а также норматива доли платежей населения в оплате жилищно-коммунальных услуг. Нормативы по остальным расходным статьям — рассчитывать с помощью единой методики.

Единая методика расчета региональных нормативов бюджетных расходов построена на предпосылке о единой форме зависимости расходов регионального бюджета от установленных факторов.

Жилищно-коммунальное хозяйство. При расчете нормативов бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства на 2000 год использовались федеральные стандарты предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей площади жилья по экономическим районам Российской Федерации на 1999 год, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 1999 года №205.

Указанные стандарты корректировались на долю населения региона, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, путем расчета средневзвешенного по численности населения стандарта предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг. При этом считалось, что территория четырех регионов – Ненецкого АО, Ямало-Ненецкого АО, Таймырского и Чукотского АО – полностью относится к арктическим районам. Корректировка стандарта производилась по следующим формулам:

$$1) C_i^{ЖКХ} = d_{аркт} \cdot C_j^{аркт}, \text{ (для арктических регионов)}$$

$$2) C_i^{ЖКХ} = d_i^{себ} \cdot C_j^{себ} + (1 - d_i^{себ}) \cdot C_j, \text{ (для остальных регионов)}$$

где $C_i^{ЖКХ}$ – скорректированный федеральный стандарт предельной стоимости предоставления услуг ЖКХ на 1999 год для i -го субъекта Федерации (на 1 м², руб. в месяц);

d_i^{sev} – доля населения i -го субъекта Федерации, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям;

$d_i^{аркм}$ – доля населения i -го субъекта Федерации, проживающего в арктических районах ($d_i^{аркм} = 1$ для Ненецкого АО, Ямало-Ненецкого АО, Таймырского и Чукотского АО);

C_j – федеральный стандарт предельной стоимости предоставления услуг ЖКХ для j -го экономического района;

C_j^{sev} – федеральный стандарт предельной стоимости предоставления услуг ЖКХ для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностям в составе j -го экономического района;

$C_j^{аркм}$ – федеральный стандарт предельной стоимости предоставления услуг ЖКХ для арктических районов в составе j -го экономического района.

Региональные нормативы бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства на 2000 год на душу населения ($R_i^{ЖКХ}$) рассчитывались по следующей формуле:

$$R_i^{ЖКХ} = 12 \cdot v \cdot (1-f) \cdot C_i^{ЖКХ} \cdot s_{норм} \cdot N_i$$

где v – прогнозный коэффициент роста цен в 2000 году по сравнению с 1999 годом (в расчетах принят на уровне 1,28);

f – установленный в соответствии с программой реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации норматив оплаты населением стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг (30%);

$s_{норм}$ – подушевой норматив обеспеченности жилой площадью (18 м² на человека);

N_i – численность населения i -го субъекта Федерации.

Другие виды бюджетных расходов. Согласно предлагаемой методике, расчет нормативных расходов региональных бюджетов по остальным расходным статьям производится по единой методологии. При этом расчет расходного норматива для

i -го субъекта Федерации по каждому виду государственных услуг ($R_i^{\text{норм}}$) осуществляется в соответствии со следующей формулой:

$$R_i^{\text{норм}} = k_i^{\text{корр}} \cdot r_{\text{рф}} \cdot q_i \cdot P_i,$$

где $k_i^{\text{корр}}$ – коэффициент корректировки стоимости предоставления условной единицы государственных услуг;

$r_j^{\text{рф}}$ – норматив финансирования j -го вида услуг в расчете на одного потребителя в среднем по субъектам Российской Федерации;

q_i – поправочный коэффициент;

P_i – число потребителей данного вида государственных услуг в субъекте Российской Федерации.

Коэффициент корректировки стоимости предоставления условной единицы государственных услуг ($k_i^{\text{корр}}$) рассчитывается для каждого субъекта Российской Федерации по формуле:

$$k_i^{\text{корр}} = 0,5 \cdot k_i^{\text{ЗП}} + 0,3 \cdot k_i^{\text{Ц}} \cdot k_i^{\text{ТД}} + 0,2 \cdot k_i^{\text{Ц}} \cdot k_i^{\text{ТД}} \cdot k_i^{\text{Кл}},$$

где

$k_i^{\text{ЗП}}$ – коэффициент заработной платы;

$k_i^{\text{Ц}}$ – коэффициент уровня цен;

$k_i^{\text{ТД}}$ – коэффициент транспортной доступности;

$k_i^{\text{Кл}}$ – коэффициент климатических условий.

В представленной формуле первое слагаемое отражает величину заработной платы с начислениями – ее вес в совокупных текущих расходах на социальные услуги составляет около 50%, исходя из среднероссийских данных, второе слагаемое отражает материальные и прочие расходы (среднероссийская доля в совокупных расходах составляет 30%), третье слагаемое – расходы на коммунальные услуги (средний вес – 20%).

Коэффициент заработной платы рассчитывается по формуле:

$$k_i^{3П} = k_i^{рай.} + k_i^{сев} * n_i^{сев},$$

где

$k_i^{рай.}$ – установленный федеральными нормативно-правовыми актами районный коэффициент к заработной плате работников непромышленных отраслей, взвешенный по численности населения, проживающего в районах с действующими районными коэффициентами;

$k_i^{сев}$ – надбавка к заработной плате по районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям данного субъекта Российской Федерации (от 30 до 100%);

$n_i^{сев}$ – удельный вес населения субъекта Российской Федерации, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Коэффициент уровня цен (k_i^U) определяется отношением величины прожиточного минимума трудоспособного населения в i -ом субъекте Федерации к среднему по Российской Федерации значению по формуле:

$$k_i^U = M_i / M_{РФ},$$

где M_i – величина прожиточного минимума трудоспособного населения в i -ом субъекте Федерации (руб. на 1 человека в месяц);

$M_{РФ}$ – величина прожиточного минимума трудоспособного населения в среднем по Российской Федерации (руб. на 1 человека в месяц)

Коэффициент транспортной доступности ($k_i^{ТД}$) рассчитывается по формуле:

$$k_i^{ТД} = k_i^C * (1 + n_i^{отд}),$$

где

k_i^C – коэффициент сезонности завоза товаров для i -го субъекта Федерации (2 – для субъектов Федерации, не имеющих прямого выхода на авто- и железнодорожную сеть страны, 1 – для остальных субъектов Федерации);

$n_i^{отд}$ – максимальное значение одного из двух показателей: а) удельного веса населения субъекта Федерации, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров (навигации) и б) удельного веса населения, проживающего в районах со средней высотой более 2000 м над уровнем моря.

Коэффициент климатических условий определяется отношением числа дней отопительного сезона в i -ом субъекте Российской Федерации к среднему по Российской Федерации числу дней отопительного сезона по следующей формуле:

$$k_i^{Kл} = H_i / H_{РФ},$$

где

H_i – продолжительность отопительного сезона (дней) в i -ом субъекте Федерации;

$H_{РФ}$ – продолжительность отопительного сезона (дней) в среднем по Российской Федерации;

Средние по субъектам Российской Федерации нормативы финансирования по видам государственных услуг определяются путем деления суммарного объема расходов на соответствующие расходные статьи консолидированных региональных бюджетов, рассчитанного исходя из прогнозируемой на 2000 г. доли расходов в процентах к ВВП (в расчетах принят в объеме 5 200 млрд. руб.), на общее число потребителей j -го вида государственных услуг (см. таблицу 1).

ТАБЛИЦА 1

**Определение средних нормативов финансирования
государственных услуг из консолидированных бюджетов
субъектов Российской Федерации в 2000 г.**

Вид бюджетных расходов	Суммарные расходы субъектов РФ (без капитальных вложений), в % к ВВП		Категория потребителей	Количество, тыс. чел.	Средний норматив, руб. на 1 потребителя**
	1997 г.	2000 г.			
Школьное образование	2,19	2,30	Учащиеся общеобразовательных школ*	21 733,2	4 310
Дошкольное образование	0,68	0,70	Дети дошкольного возраста	8 651,0	6 856
Здравоохранение	2,20	2,30	Население (с корректировкой на возрастную структуру)	144 154,6	740
Социальное обеспечение (с учетом положений Закона «О ветеранах»)	0,76	0,80	Население старше трудоспособного возраста	30 054,0	1 308
Культура и искусство	0,34	0,35	Все население	144 154,6	115
Правоохранительная деятельность	0,45	0,50	Все население	144 154,6	164
Общественный транспорт и связь	0,65	0,65	Все население	144 154,6	213
Управление	0,69	0,65	Все население	144 154,6	213

* – в субъектах Федерации, финансирующих учреждения начального и среднего профессионального образования – с увеличением на число учащихся (студентов) в данных учреждениях.

** – с учетом дифференциации корректирующих и поправочных коэффициентов.

В качестве поправочных коэффициентов при расчете средних расходных нормативов на одного потребителя каждого вида государственных услуг используются:

— для начального и общего среднего (школьного) образования – поправочный коэффициент на средний размер школы (q_i^S), который рассчитывается как отношение среднего числа учащихся в школе по субъектам Федерации к среднему по субъектам Российской Федерации показателю по следующей формуле:

$$q_i^S = S_i / S_{PФ},$$

где S_i – среднее число учащихся на 1 общеобразовательную школу в данном субъекте Федерации;

$S_{PФ}$ – среднее число учащихся на 1 общеобразовательную школу в среднем по Российской Федерации

При этом минимальное значение поправочного коэффициент принималось равным 1, максимальное – 1,2.

— для здравоохранения – поправочный коэффициент на возрастную структуру населения, который рассчитывается как отношение удельного веса населения нетрудоспособного возраста к среднему по субъектам Российской Федерации показателю по следующей формуле:

$$q_i^H = F_i / F_{PФ},$$

где F_i – удельный вес населения младше и старше нетрудоспособного возраста в общей численности населения i -го субъекта Федерации;

$F_{PФ}$ – удельный вес населения младше и старше нетрудоспособного возраста в общей численности населения Российской Федерации.

Следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации финансирование учреждений начального и среднего специального профессионального образования производится из регионального, а не из федерального бюджета. При расчете

нормативных расходов на начальное и среднее образование для таких субъектов Федерации в расчеты включается среднегодовое число учащихся данных учреждений по отчету за 1998 год с применением повышающего коэффициента к региональному расходному нормативу на одного учащегося общеобразовательных школ в размере 1,9.

После расчета региональных нормативов бюджетного финансирования производится расчет региональных индексов бюджетных расходов, которые показывают, насколько больше или меньше бюджетных средств необходимо затратить в регионе по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем для предоставления одного и того же объема государственных услуг (в расчете на душу населения).

Индекс бюджетных расходов (*ИБР_i*) для *i*-го региона рассчитывается, таким образом, по следующей формуле:

$$ИБР_i = \frac{R_i / N_i}{\sum_{j=1}^{88} R_j / \sum_{j=1}^{88} N_j},$$

где *R_i* – нормативные расходы по основным видам государственных услуг в *i*-ом субъекте Федерации;

N_i – численность населения в *i*-ом субъекте Федерации.

Следует отметить, что, несмотря на различие в методических подходах к определению региональных индексов бюджетных расходов, в качестве факторов межрегиональной дифференциации расходов на оказание государственных услуг как в методике, основанной на «позитивном» подходе, так и в «нормативной» методике, использовались в основном аналогичные показатели – численность и структура потребителей государственных услуг, разветвленность бюджетной сети, транспортная доступность региона и т.д. В результате оказалось, что значения индексов бюджетных расходов, рассчитанные на основании двух методик во многом совпадают. Различия в вели-

чине индексов касаются в основном автономных округов и Магаданской области, что обусловлено, прежде всего, дополнительным учетом факторов отдаленности и численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера.

Таким образом, несмотря на значительное упрощение зависимостей, построенных с помощью регрессионных методов, а также произвольный выбор как характера зависимости, так и набора основных факторов, определяющих величину бюджетных расходов, использование данного подхода позволяет с достаточной степенью приближенности отразить фактическую дифференциацию расходов на оказание государственных услуг, что позволяет Министерству финансов использовать данную методику при расчете трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов на 2000 год.

Заключение

По итогам проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Во-первых, любая методика расчета нормативных расходов как уровня оказания государственных услуг, максимизирующего функцию общественного благосостояния в регионе, будет построена на ряде допущений, таких как информированность региональных органов власти об общественных предпочтениях и избираемости таких органов власти, которые при определении уровня государственных расходов стремятся к максимизации функции общественного благосостояния в регионе.

Во-вторых, определение нормативов расходов требует больших усилий, взвешенного подхода и взаимодействия между различными уровнями власти, а используемые для определения нормативов расходов методы могут оказывать

серьезное влияние на поведение нижестоящих органов власти. Поэтому, во избежание нежелательных эффектов, требуется большая осторожность при выборе методов.

В-третьих, анализ международного опыта показывает, что создание комплексной системы стоимостных нормативов чрезвычайно трудоемкая задача, решение которой требует использования огромных массивов данных. При этом обычно не достигается достаточной прозрачности такой системы. Поэтому оптимальным представляется более общий подход, основанный на использовании легко доступных данных, даже если эффект выравнивания, достигаемый с его помощью, неполон, а возможности воздействия на поведение нижестоящих органов власти ограничены.

В-четвертых, в настоящее время система расходных нормативов далека от совершенства, существующие методики расчета расходных нормативов по некоторым бюджетным статьям лишены необходимой прозрачности, а утвержденный на федеральном уровне норматив предельной стоимости услуг жилищно-коммунального хозяйства позволяет лишь косвенным образом рассчитать региональный норматив бюджетного финансирования ЖКХ.

Проведенное нами исследование показало, что эконометрические методы могут быть с успехом применимы для разработки региональных нормативов расходных потребностей. Это утверждение вытекает из того факта, что результаты подобных расчетов в большой степени объясняют реальную межрегиональную дифференциацию стоимости оказания бюджетных услуг. Построения зависимости расходов региональных бюджетов позволяет учесть большинство факторов, характеризующих как объем потребности в определенных видах бюджетных услуг, так и стоимость их оказания. При этом положительным моментом указанной методики является то, что дифференциация построенных с ее помощью региональных расходных потребностей объяснима и не вносит

существенных изменений в фактическую дифференциацию расходов региональных бюджетов в базовом периоде.

Основным результатом проведенного исследования является проект методики расчета индекса бюджетных расходов, предлагаемой к использованию в целях расчета трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов на 2000 год. Вследствие сложностей с восприятием эконометрических методов со стороны представителей регионов, возникших в процессе обсуждения методики расчета индекса бюджетных расходов, основанной на регрессионном анализе, Министерством финансов РФ было решено отказаться от определения основных факторов дифференциации региональных бюджетных расходов и формы подобной зависимости с помощью экономико-статистических методов. Вместо этого, в методике расчета нормативов форма зависимости и состав факторов задается экзогенно, на основании фактически сложившейся среднероссийской структуры расходов бюджетов субъектов Федерации и федеральных приоритетов в области изменения этой структуры. При этом формула расчета и сами факторы были подобраны таким образом, что результат в виде индекса бюджетных расходов не слишком сильно отличается от показателя, рассчитанного с помощью эконометрических методов.

В итоге, предлагаемая методика, несмотря на упрощенный характер расчетов, обладает рядом достоинств, среди которых следует отметить прежде всего прозрачность и формализованный характер расчетов, использование общедоступной статистической базы, не требующей дополнительного согласования, а также отсутствие расчетной базы в виде фактических расходов региональных бюджетов в предшествующие годы. Перечисленные факторы предопределяют невозможность прямого воздействия региональных органов власти на значения расходных нормативов путем манипуляций со статистической и финансовой отчетностью, а также изменения индивидуальных параметров в ходе согласования

исходных данных в Министерстве финансов. Также следует отметить, что возможность применения предлагаемой методики подтверждается результатами экономико-статистического анализа, выполненного в рамках данного исследования.

БЮДЖЕТНЫЙ ПЛЮРАЛИЗМ РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Субъекты межбюджетных отношений в Российской Федерации

На протяжении всего времени существования Российской Федерации между специалистами по вопросам межбюджетных отношений не прекращаются споры о том, сколько уровней имеет бюджетная система Российской Федерации, и какое количество административно-территориальных образований является субъектами межбюджетных отношений на ее нижних уровнях. Противники не могут убедить друг друга в своей правоте ни ссылками на бюджетное законодательство, ни конкретными примерами административно-территориального устройства российских регионов.

Имеет ли ответ на этот вопрос практическое значение для функционирования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации?

При формировании межбюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации никаких проблем с идентификацией субъектов этих отношений не возникает. Этим двум уровням власти взаимно однозначно соответствуют два уровня бюджетной системы, отношения между которыми регулируются бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

Что же касается межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, то здесь картина иная. Положения федерального законодательства, касающиеся межбюджетных отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации, не дают четкого от-

вета на вопрос о том, какие именно органы власти могут выступать в роли непосредственных контрагентов субъектов Федерации по межбюджетным отношениям внутри регионов. При этом налоговое и бюджетное законодательство Российской Федерации, а также общие принципы организации местного самоуправления, имеющие статус федерального закона, позволяют претендовать на эту роль разным кандидатам.

Бюджетный кодекс (пункт 1 статьи 129) определяет межбюджетные отношения как «отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». При этом в последующих статьях Бюджетного кодекса, посвященных межбюджетным отношениям, вместо органов местного самоуправления в качестве субъектов межбюджетных отношений говорится уже о муниципальных образованиях. По-видимому, в Бюджетном кодексе органы местного самоуправления отождествляются с органами власти муниципальных образований, а приведенное в нем определение межбюджетных отношений следует интерпретировать так: это а) отношения между федеральными органами государственной власти, с одной стороны, и органами государственной власти субъектов Федерации, с другой стороны, б) отношения между органами государственной власти субъекта Федерации, с одной стороны, и органами местного самоуправления муниципальных образований, с другой, в) отношения между федеральными органами государственной власти, с одной стороны, и органами местного самоуправления муниципальных образований, с другой. Во всяком случае, пункт 2 статьи 129 Бюджетного кодекса, в которой провозглашается равенство бюджетных прав муниципальных образований и равенство местных бюджетов (читай: бюджетов муниципальных образований) во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ, по-видимому, подтверждает такую интерпретацию, поскольку из нее следует, что все местные бюджеты имеют дело с бюджетами субъектов РФ напрямую, а не опосредованно (не

через бюджет другого, вышестоящего органа местного самоуправления).

Казалось бы, отсюда следует, что бюджетная система РФ имеет три уровня и, соответственно, существует три уровня субъектов межбюджетных отношений. В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно отыскать немало положений, подразумевающих, что юрисдикцией органов местного самоуправления является исключительно муниципальное образование, однако напрямую об этом нигде не сказано, так что утверждать на основании этого закона, что органы местного самоуправления не могут находиться друг у друга в подчинении, нельзя – подобное утверждение касается только муниципальных образований: «Подчинение одного муниципального образования другому не допускается» (пункт 3 статьи 6). Таким образом, межбюджетные отношения между муниципальными образованиями возникать не должны. Но могут ли они возникать между местными бюджетами?

Закон «Об основах бюджетных прав...»¹, который утратил силу только с наступлением 2000 года, допускал существование местных бюджетов нескольких уровней. В Законе «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (пункт 4 статьи 21) перечисляются местные налоги, которые могут устанавливаться решениями городских и районных представительных органов власти, и при этом прямо говорится, что суммы платежей по этим налогам и сборам зачисляются либо в районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, либо по решению районных и городских органов государственной власти

¹ Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4807-I «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».

— в районные бюджеты районов (в городах), бюджеты поселков и сельских населенных пунктов (в районах), т. е. в нижестоящие бюджеты, а это уже чисто межбюджетные отношения. При этом соответствующие налоги устанавливаются (вводятся) представительными органами местного самоуправления, на территории которых находятся вышеупомянутые населенные пункты.

Таким образом, федеральное налоговое законодательство предполагает, что количество уровней бюджетной системы на территории субъекта Федерации может превышать количество уровней власти (во всяком случае, представительной), т. е. взаимно однозначное соответствие между уровнями власти и уровнями бюджетной системы внутри субъекта Федерации не соблюдается. Иначе говоря, допускается существование вышестоящих и нижестоящих местных бюджетов – бюджета муниципального образования, имеющего представительный орган власти, и бюджетов населенных пунктов, расположенных на его территории, представительной власти не имеющих. В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эти субмуниципальные бюджеты именуются «сметами расходов»: «В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями» (см. пункт 3 статьи 35). Принципиально это ничего не меняет – на исполнение сметы расходов из вышестоящего бюджета в нижестоящий передаются доходы, что делает смету разновидностью бюджета. К тому же определение сметы расходов в федеральном законодательстве отсутствует. Что же касается органов местного самоуправления субмуниципальных территорий, то в законе ясно сказано, что они могут создаваться на любой территории, независимо от численности ее населения. Субъекты Федерации законодательно закрепляют территорию только за муниципальными образованиями.

Сколько уровней бюджетной системы в Российской Федерации?

Попробуем разобраться, сколько же всего уровней власти и уровней бюджетной системы существует в Российской Федерации, и определить разновидности бюджетов, формируемых на разных уровнях власти. При этом с точки зрения межбюджетных отношений совершенно не важны терминологические различия в названиях уровней власти, т. е. отнесение федеральных и региональных органов власти к государственной, а местных — к муниципальной: каждый из этих уровней власти формирует свой бюджет и регулирует межбюджетные отношения с нижестоящими бюджетами в пределах своей компетенции.

Прежде всего, сопоставим характеристики бюджетов разных уровней с точки зрения бюджетных прав.

Начнем сверху. Федеральное правительство формирует и исполняет федеральный бюджет. Главной особенностью федерального бюджета является то, что источники доходов и направления расходов устанавливаются исключительно законодательством того же, т. е. федерального уровня. Таким образом, когда перед федеральными органами власти встает вопрос о приведении в соответствие планируемых расходов и доходов, перед ними открыты максимально широкие возможности, а именно:

1. введение (упразднение) любых налогов, расширение (сокращение) базы и (или) увеличение (уменьшение) ставок существующих налогов *без каких-либо ограничений*;
2. привлечение заемных средств;

3. сокращение (увеличение) расходов².

Следующий уровень власти — субъекты Федерации — формируют и исполняют региональные бюджеты. Особенностью региональных бюджетов является то, что большинство их источников доходов (если не все) и значительная часть направлений расходов диктуются федеральной властью. В результате перед региональными органами власти открыты лишь следующие пути балансировки планируемых расходов и доходов:

1. введение (упразднение) налогов, относимых федеральным налоговым законодательством к числу региональных; увеличение (уменьшение) ставок региональных налогов в пределах ограничений, налагаемых федеральным налоговым законодательством;
2. привлечение заемных средств в пределах ограничений, установленных федеральным законодательством;
3. сокращение (увеличение) расходов в пределах ограничений, налагаемых федеральным законодательством³;
4. получение безвозмездной помощи из вышестоящего бюджета.

² Строго говоря, еще одним способом генерирования бюджетных доходов, к которому активно прибегают в Российской Федерации все уровни власти, является получение доходов от использования находящегося в собственности государственного и муниципального имущества. Однако зарабатывание средств за счет ведения хозяйственной или коммерческой деятельности не должно становиться самоцелью для органов власти. Тот факт, что этот источник бюджетных доходов так популярен в России, в том числе и на региональном и местном уровне, лишний раз свидетельствует об отсутствии у них других значимых независимых источников бюджетных доходов.

³ Ограничения в отношении сокращения расходов связаны с наличием большого числа федеральных мандатов. В отношении увеличения расходов законодательных ограничений не имеется.

Отметим, что, несмотря на существенное отличие бюджетных прав региональных органов власти от федеральных, с точки зрения возможностей балансировки своих бюджетов, все субъекты Федерации находятся в одинаковом положении. Даже пользующиеся бюджетными привилегиями Татарстан и Башкортостан при формировании бюджета вынуждены выбирать решения из того же набора возможностей.

Однако сами региональные органы власти могут иметь как одноуровневую, так и двухуровневую структуру. Двухуровневая структура регионального правительства, как правило, возникает в тех субъектах Федерации, где муниципалитеты образуются на уровне ниже районного. В этом случае второй уровень региональной власти является только исполнительным и назначается региональным «центром». Тем не менее, для удобства функционирования отдаленных территориальных подразделений региональных органов власти, за ними закрепляется некий «бюджет». Источники доходов и направления расходования средств такого бюджета обычно полностью определяются «сверху», т. е. по сути своей он является сметой. Таким образом, наличие второго уровня региональных органов власти приводит к образованию еще одного уровня бюджетной системы и еще одной категории субъектов межбюджетных отношений: субъекты Федерации, имеющие двухуровневую структуру региональной администрации, распределяют средства межбюджетного регулирования не напрямую между муниципальными образованиями, а сначала между своими территориальными подразделениями (районами), которые распределяют эти средства между муниципалитетами. При этом возникает опасность нарушения провозглашенного в Бюджетном кодексе принципа равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации, поскольку при делегировании полномочий по межбюджетному регулированию с регионального уровня на уровень территориальных (районных) подразделений региональной администрации может быть нарушен принцип

единого подхода к местным (муниципальным) бюджетам, находящимся в пределах территорий, курируемых различными территориальными подразделениями региональной администрации.

Федеральное законодательство, регламентирующее основы бюджетных отношений между региональными и муниципальными органами власти, касается только взаимоотношений между субъектом Федерации и одним уровнем местных органов власти — муниципальным. При этом допускается формирование муниципалитетов на любом территориальном уровне. Будет ли региональное законодательство о финансовых взаимоотношениях с местными бюджетами признавать другие уровни местных бюджетов — целиком зависит от самого субъекта Федерации. Если бы структура субфедеральных органов власти была идентичной структуре федерального устройства (т. е. в каждом субъекте Федерации существовал бы лишь один уровень местных органов власти и, соответственно, один уровень местных бюджетов), то бюджетные права, гарантированные местным органам власти федеральным законодательством, позволяли бы всем им балансировать доходы и расходы с помощью следующих вариантов:

1. введение (упразднение) налогов, относимых федеральным налоговым законодательством к числу местных; увеличение (уменьшение) ставок местных налогов в пределах ограничений, налагаемых федеральным налоговым законодательством; по отдельным местным налогам — расширение (сокращение) базы и (или) увеличение (уменьшение) ставок *без каких-либо ограничений*⁴;
2. привлечение заемных средств в пределах ограничений, предписываемых федеральным и региональным законодательством;

⁴ Имеется в виду ряд местных налогов, упраздняемых с введением налога с продаж.

3. сокращение (увеличение) расходов в пределах ограничений, предписываемых федеральным и региональным законодательством;

4. получение безвозмездной помощи из вышестоящего бюджета.

Таким образом, региональные и местные органы власти имели бы одинаковые степени свободы при формировании своих бюджетов.

Многовариантность структуры субфедеральных органов власти

В разных регионах России складываются разные модели организации местных органов власти в соответствии с приоритетами и традициями, поддерживаемыми субъектом Федерации, причем существование этих разных моделей допускается российским законодательством (во всяком случае, не противоречит ему в явной форме). Перечислим основные из них:

I. Формирования местных органов власти на уровне городов и районов

Муниципалитеты формируются главным образом на уровне городов регионального подчинения и районов. Их финансовые взаимоотношения с органами власти субъекта РФ (т. е. объем финансовой помощи и нормативы отчислений от регулирующих налогов) определяются непосредственно органами власти субъекта Федерации. Такая структура используется в подавляющем большинстве субъектов Федерации.

II. Поселенческий принцип формирования местных органов власти

Муниципальные образования сформированы на уровне поселений любого размера, включая крупные и малые города, а также сельские округа («сельсоветы»).

Основными критериями муниципального образования в соответствии со статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» является выборность органов власти, наличие муниципальной собственности и самостоятельного бюджета. Наличие большого числа субъектов межбюджетного регулирования при нынешней системе организации межбюджетных отношений, основанной на постоянном согласовании бюджетных параметров между региональным и местным уровнем, невообразимо усложняет функционирование системы. Опыт работы с субъектами Федерации показывает, что там, где муниципалитеты формируются на уровне ниже районного, региональные власти очень неохотно признают их субъектами межбюджетных отношений, т. е. напрямую исчисляют им финансовую помощь. Как уже указывалось выше, при данной структуре местных органов власти региональная администрация обычно формирует второй уровень исполнительной региональной власти на уровне районов (так называемые территориальные подразделения региональной власти). Финансовые взаимоотношения местных властей с органами власти субъекта РФ определяются напрямую органами власти субъекта РФ, но, чаще всего, опосредуются соответствующими территориальными подразделениями. Надо сказать, что в чистом виде данная модель существует лишь в нескольких субъектах Федерации. Типичным представителем такой модели является Тюменская область, где все 295 муниципальных образований, основанных по поселенческому принципу, имеют самостоятельные бюджеты, и свои отношения с областным бюджетом строят с региональными органами власти напрямую, в ряде случаев опосредуя их через районные территориальные подразделения областной администрации.

Однако в поисках облегчения существования большинство субъектов Федерации идет по иному пути. Вариантами развития событий являются следующие возможные сценарии:

1. Органы власти субъекта Федерации инициируют создание промежуточного уровня местных органов власти на уровне района. В результате органы местного самоуправления формируются одновременно и на уровне районов и городов регионального подчинения (их называют местными органами власти первого уровня), и на уровне *всех входящих в них* населенных территорий, как то: малых городов, сельских округов, городских районов городов регионального подчинения (местные органы власти второго уровня), так что сумма территорий всех поселений, являющихся «муниципалитетами» второго уровня, формирует территорию «муниципалитета» первого уровня.

Финансовые взаимоотношения между региональными властями и местными органами власти первого уровня определяются напрямую. Финансовые отношения между региональными властями и местными органами власти второго уровня определяются опосредованно, через местные органы власти первого уровня. Таким образом, распределение финансовой помощи и регулирующих налогов, полученных из регионального бюджета, между бюджетами местных органов власти второго уровня входит в полномочия местных органов власти первого уровня.

Подобная структура местных органов власти существует лишь в отдельных субъектах Федерации, в частности, в Астраханской области.

2. Органы власти субъекта Федерации попросту не признают органы местного самоуправления в качестве полноправных субъектов межбюджетных отношений. При этом регион делегирует свои полномочия по межбюджетному регулированию тем органам местного самоуправления, сформированным по «традиционному» принципу, из территории которых выделены «поселенческие» муниципалитеты. Здесь «традиционные» муниципалитеты получают название муниципальных образований первого уровня, а «поселенческие» – второго уровня. Таким образом, территория «муниципального образо-

вания» первого уровня содержит территории «муниципальных образований» второго уровня в качестве вкраплений, но полностью ими не охватывается.

Финансовые отношения между региональными властями и местными органами власти первого уровня напрямую определяются органами власти субъекта Федерации. Финансовые отношения между региональными властями и местными органами власти второго уровня частично определяются органами власти субъекта Федерации, но в основном — местными органами власти первого уровня, хотя это и противоречит положению Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», что подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Подобная модель организации местного самоуправления является достаточно распространенной. Типичными представителями регионов, использующих эту модель, являются Владимирская и Московская области.

Посмотрим, все ли из перечисленных видов местных органов власти обладают одинаковыми бюджетными правами. Очевидно, что муниципалитеты, описанные в базовых моделях I и II типа, обладают всеми бюджетными правами местных органов власти, о которых говорилось выше. Единственной проблемой организации межбюджетных отношений в регионах, где местные органы власти созданы на уровне ниже районного, является отсутствие должного объема информации, необходимой для принятия объективно обоснованных решений относительно распределения финансовых средств, выделяемых в порядке межбюджетного регулирования, по муниципалитетам. Причиной отсутствия данных является то, что такую информацию собирают территориальные подразделения федеральных ведомств (Государственного комитета по статистике и Министерства по налогам и сборам), пользующиеся для группировки данных традиционным (укрупненным) административно-территориальным делением.

По-другому обстоит дело при «матрешечной» структуре органов местного самоуправления и, соответственно, местных бюджетов, описанной в пунктах 1 и 2. Равноправие между «материнскими» и «дочерними» местными органами власти при такой структуре обеспечено быть не может.

Действительно, на одной и той же территории одни и те же местные налоги не могут вводиться двумя разными органами власти. Налогоплательщика также нельзя обязать платить один и тот же налог в полном размере дважды в два разных бюджета. В то же время, разграничивая источники доходов «матрешечных» муниципальных образований, как того требует закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»⁵, субъект Федерации заведомо поставит их в неравноправное положение. Результатом такого разграничения может быть либо разделение всего списка местных налогов на две (или более) части и закрепление за каждым органом местного самоуправления права по введению налога только из данного ограниченного списка, либо передача полномочий по введению всего списка местных налогов только одному из уровней местного самоуправления, который может установить нормативы отчислений от местных источников доходов в нижестоящие бюджеты или финансировать находящиеся на их территории города и поселки напрямую (по смете расходов). На практике реализуется, как правило, второй вариант.

Бюджетные права местных органов власти, лишенных права введения местных налогов, оставляют им лишь следующие возможности для балансировки бюджета:

⁵ «В случае, если в границах территории одного муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований – уставом города» (статья 6.3).

1. привлечение заемных средств в пределах ограничений, предписываемых федеральным и региональным законодательством;
2. сокращение (увеличение) расходов в пределах ограничений, предписываемых федеральным и региональным законодательством;
3. получение безвозмездной помощи из вышестоящего бюджета.

Есть власть – нет бюджета, есть бюджет – нет власти

Однако выше были перечислены не все возможные сценарии «борьбы» органов власти субъектов Федерации с плодящимися органами местного самоуправления. Приведем еще два популярных варианта:

1. Органы власти субъекта Федерации в лице своих районных территориальных подразделений в одностороннем порядке берут на себя, а по факту – просто не отдают некогда принадлежавшие им функции по установлению местных налогов и формированию местных бюджетов на курируемых ими территориях. В результате муниципальные органы власти исполняют спущенную им смету расходов, не неся ответственности перед своим населением ни за формирование доходов, ни за осуществляемые расходы.
2. Органы власти субъекта Федерации в лице своих районных территориальных подразделений официально принимают на себя «добровольно-принудительно» делегированные органами местного самоуправления функции по установлению местных налогов и формированию местных бюджетов на курируемых ими территориях. Результат тот же.

Экспроприация бюджетных прав органов местного самоуправления происходит в настоящее время в большом числе субъектов Федерации. Новосибирская область является типичным

представителем разыгрывания третьего сценария, Карачаево-Черкесская республика – четвертого.

В регионах, использующих рассмотренные выше варианты взаимоотношений с муниципальными образованиями, органы местного самоуправления обладают полными правами только в городах регионального подчинения. В остальных муниципалитетах при формальном наличии выборных органов власти отсутствует ее главный атрибут – возможность самостоятельно формировать и исполнять бюджет. Одновременно бюджетными правами не по назначению наделяются исполнительные территориальные органы администрации субъекта Федерации, неподотчетные непосредственно населению, в отношении которого они принимают решения о налогообложении и предоставлении бюджетных услуг.

На рисунке 1 приводятся возможные структуры организации субфедеральных органов власти, а в таблице 1 группированы субъекты Федерации по принадлежности к той или иной структуре.

Таблица 1.

Сложившаяся структура органов управления бюджетными средствами на субфедеральном уровне в Российской Федерации

I. Формирования местных органов власти на уровне городов и районов (все муниципальные образования имеют полнопровные и равноправные бюджеты)

№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов	№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов
1	Агинский Бурятский АО	39	33	Ненецкий АО	11
2	Республика Алтай	11	34	Нижегородская обл.	51
3	Алтайский край	71	35	Новгородская обл.	22
4	Амурская обл.	28	36	Омская обл.	33

№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов	№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов
5	Архангельская обл.	26	37	Орловская обл.	27
6	Белгородская обл.	22	38	Пермская обл.	40
7	Республика Бурятия	23	39	Приморский край	31
8	Волгоградская обл.	39	40	Псковская обл.	27
9	Вологодская обл.	28	41	Ростовская обл.	55
10	Воронежская обл.	34	42	Рязанская обл.	29
11	Республика Дагестан	н\д	43	Самарская обл.	37
12	Еврейская АО	6	44	Саратовская обл.	41
13	Ивановская обл.	27	45	Сахалинская обл.	18
14	Республика Ингушетия	45	46	Свердловская обл.	68
15	Иркутская обл.	37	47	Таймырский АО	4
16	Калининградская обл.	22	48	Тамбовская обл.	30
17	Калужская обл.	49	49	Тверская обл.	41
18	Камчатская обл.	8	50	Томская обл.	19
19	Республика Карелия	19	51	Тульская обл.	26
20	Кемеровская обл.	35	52	Республика Тыва	19
21	Кировская обл.	44	53	Удмуртская Республика	31
22	Республика Коми	21	54	Ульяновская обл.	24
23	Коми-Пермяцкий АО	7	55	Усть-Ордынский Бурятский АО	6
24	Корякский АО	5	56	Хабаровский край	19
25	Костромская обл.	31	57	Ханты-Мансийский АО	23
26	Краснодарский край	48	58	Читинская обл.	31
27	Красноярский край	57	59	Чувашская республика	26
28	Ленинградская обл.	29	60	Чукотский АО	9
29	Магаданская обл.	9	61	Эвенкийский АО	4
30	Республика Марий Эл	17	62	Ямало-Ненецкий АО	13
31	Республика Мордовия	28	63	Ярославская обл.	19
32	Мурманская обл.	17			

II. Поселенческий принцип формирования местных органов власти

№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов
1	Оренбургская обл.	578
2	Пензенская обл.	406
3	Тюменская обл.	295
4	Республика Хакасия	96

III. Двухуровневая структура местных органов власти

№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов I уровня	Количество муниципальных бюджетов II уровня
1	Астраханская обл.*	12	141
2	Брянская обл.*	38	36
3	Владимирская обл.	15	48
4	Московская обл.	69	7
5	Республика Северная Осетия	9	4
6	Челябинская обл.	39	15

* Территории ряда муниципалитетов «первого уровня» полностью покрыты муниципалитетами «второго уровня».

IV. Бюджетными правами обладают только муниципальные образования в крупных городах, муниципальные образования ниже районного уровня не обладают бюджетными правами

№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов	№	Название региона	Количество муниципальных бюджетов
1	Республика Адыгея	2	8	Липецкая обл.	2
2	Республика Башкортостан	5	9	Новосибирская обл.	5
3	Кабардино-Балкарская Республика	5	10	Смоленская обл.	5
4	Республика Калмыкия	3	11	Ставропольский край	5
5	Карачаево-Черкесская Республика	4	12	Республика Татарстан	7
6	Курганская обл.	2	13	Республика Саха (Якутия)	1
7	Курская обл.	5			

Источник: Опрос финансовых органов субъектов Федерации, проведенный экспертами Университета штата Джорджия

Субмуниципальные бюджеты

А могут ли бюджеты муниципальных образований иметь более низкие уровни? Практика показывает, что в зависимости от типа населенного пункта, на базе которого сформировано местное самоуправление, предпочтений местного руководства, наличия квалифицированных управленческих кадров, финансовые отношения на подведомственной местным органам власти территории могут быть организованы по различным схемам, как-то:

1. все бюджетные средства муниципального образования аккумулируются на едином бюджетном счете; расходование этих средств осуществляется «центральным» органом исполнительной местной власти;
2. все бюджетные средства муниципального образования аккумулируются на едином бюджетном счете; для осуществления расходов в субмуниципальных подразделениях местной администрации туда передаются фиксированные бюджетные суммы с жестким предписанием направлений их расходования;
3. за субмуниципальными подразделениями местной администрации закрепляются нормативы отчислений от налогов, собираемых в бюджет органа местного самоуправления муниципального уровня; расходы, осуществляемые из этих средств, жестко предписаны «центральным» органом местного самоуправления; в случае невыполнения или перевыполнения сбора налоговых средств, сокращение (увеличение) расходов производится по согласованию с «центральными» органами местного самоуправления;
4. за территориальными подразделениями местной администрации закрепляются нормативы отчислений от налогов, собираемых в бюджет органа местного самоуправления; территориальные подразделения местной администрации имеют

определенную свободу выбора направлений расходования собранных на их территории бюджетных средств.

На практике «субмуниципальные» бюджетные счета 2-го типа принято называть сметами, а счета 3-го и 4-го типа все равно называют местными бюджетами. Очевидно, что в случае сметы отсутствуют какие-либо бюджетные права, а в случае субмуниципальных бюджетов сохраняется лишь возможность сокращения (увеличения) расходов и получения трансфертов.

Исполнение «субмуниципальных» бюджетов территориальных подразделений местной администрации обычно осуществляется назначаемыми чиновниками местных органов власти. Однако в ряде регионов идет процесс образования выборных местных органов власти внутри территории, где уже осуществляется местное самоуправление. Этим вновь сформированным органам власти, как правило, не удается приобрести в полном объеме бюджетные права местных органов власти, в их распоряжении остается в лучшем случае бюджет 3-го или 4-го типа, или они продолжают оставаться на смете.

Следует отметить, что даже если муниципальное образование с бюджетными правами образовано на уровне ниже районного, внутри него тоже могут выделяться субмуниципальные бюджеты/сметы. Например, если муниципальным образованием является сельсовет (или сельский округ), то каждое село или деревня, составляющие этот сельсовет, могут находиться на отдельном бюджете (смете).

Интересно, что в ряде регионов, где органы местного самоуправления сформированы на уровне крупных городов и районов, а внутри таких муниципалитетов сформированы органы субмуниципального управления с ограниченными бюджетными правами, региональные власти пытаются вмешаться во взаимоотношения между муниципальными и субмуниципальными властями. Видимо, они полагают, что если центр имеет право вмешиваться в их взаимоотношения с муниципалитетами, то и они могут по аналогии воздействовать на межбюд-

жетные отношения, формирующиеся за пределами их непосредственной досягаемости.

Субъекты межбюджетных отношений третьего уровня

Мы рассмотрели бюджеты всех уровней власти, которые существуют в Российской Федерации на сегодняшний день. Из сказанного следует, что «глубина» бюджетной системы Российской Федерации неоднородна: она может составлять от 3-х до 5-ти уровней, в зависимости от бюджетного устройства местных органов власти в конкретном субъекте Федерации (см. рис.2). При этом количество уровней бюджетов не обязательно соответствует количеству уровней власти (во всяком случае, представительной).

По оценке Министерства по делам Федерации и национальностей, в Российской Федерации насчитывается порядка 12 200 муниципальных образований. Эта цифра включает в себя все выборные местные органы власти, зарегистрированные в реестре муниципальных образований, ведущемся этим министерством. Из этого количества более 1000 муниципалитетов не обладают муниципальной собственностью. Если же подсчитать количество органов местного самоуправления, обладающих бюджетными правами и правом введения местных налогов (а именно наличие такого права у органов власти и делает их бюджет полноценным бюджетом, а не сметой), то соответствующая цифра будет только на уровне 3,5 тысяч (см. таблицу 1)..

Чем же можно объяснить причину покорности судьбе почти 9 тысяч глав муниципальных образований и стоящих за их плечами избирателей?

По нашему мнению, причина лежит в следующем: какими бы страшными ни казались (особенно иностранным экспертам) нарушения бюджетных прав местных властей, которые предоставлены им федеральным законодательством, связанные с этим потери самостоятельности, независимости, возможности

предсказания будущих доходов, планирования расходов и т.п., на самом деле оказываются ничтожными. То есть, что она, формальная бюджетная самостоятельность, есть, что ее нет – разницы почти никакой. Рамки ограничений в отношении принятия решений органами власти почти не сдвигаются. Разница между статусом местных органов власти, обладающих всей полнотой бюджетных прав (предоставляемых федеральным законодательством), и местных органов власти, находящихся на смете, оказывается чрезвычайно незначительной. Отличие местного бюджета от сметы оказывается несущественным.

В то же время неформальная власть у руководителей органов местного самоуправления огромна. Даже находясь на смете, органы местного самоуправления имеют неформальную возможность «выбить» самый размер этой сметы в соответствии с переговорными способностями руководителя. Местный «хозяин» имеет возможность держать в подчинении находящиеся на его территории предприятия угрозами отключением электрогазо- и водо- снабжения, он может аккумулировать финансовые средства во внебюджетных фондах и независимо распоряжаться ими, наконец, он может «прикрывать» незарегистрированных налогоплательщиков и взамен требовать от них услуг (или товаров), используемых как на общее благо, так и на сомнительные нужды. В условиях сложившейся бюджетной системы и межбюджетных отношений неформальная власть местных руководителей оказывается ничуть не менее весомой, чем формальная, и она не зависит от наличия или отсутствия тех мизерных бюджетных прав, отводящихся местным органам власти федеральным законодательством.

Для доказательства рассмотрим те самые бюджетные права, которые лежат в основе провозглашенной самостоятельности органов власти в Российской Федерации.

Доходные полномочия уровней власти

Как мы уже показали, рассмотренные нами бюджеты уровней власти значительно отличаются один от другого по возможностям формирования доходов и возможностям самостоятельного выбора направлений расходов. Доходной самостоятельностью, т.е. правом введения налогов, обладают (пусть и не в равной степени) только федеральные власти, региональные власти первого уровня и местные власти первого уровня.

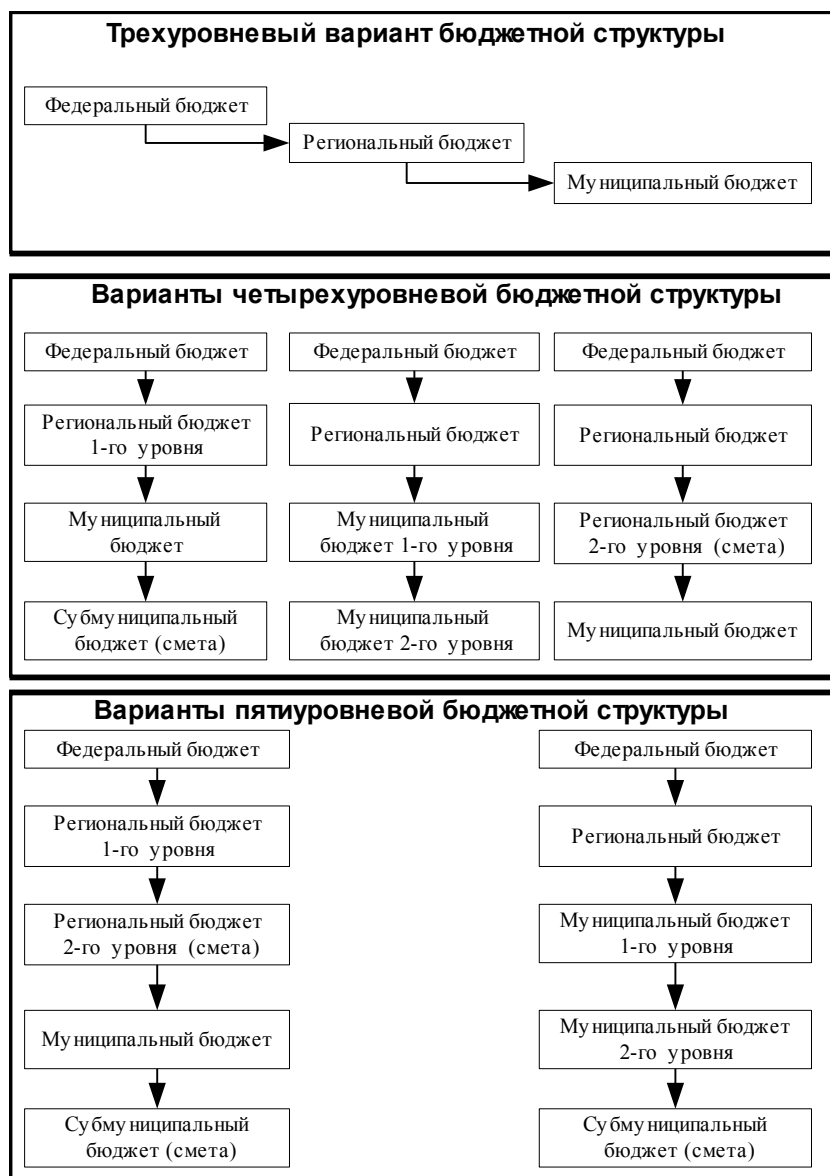
Налоговое законодательство вполне определенно устанавливает три вида налогов, взимаемых на территории Российской Федерации: федеральные, региональные и местные. При этом отнесение налога к тому или иному виду определяется только перечислением его в списке под соответствующим названием.

Федеральные налоги (в том числе, размеры их ставок, объекты налогообложения, плательщики налогов) и порядок их зачисления в бюджет или во внебюджетный фонд устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории.

Из числа региональных налогов, налог на имущество предприятий и лесной доход устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей территории Российской Федерации, а конкретные ставки этих налогов определяются региональными законами. При этом, какой бы ни была ставка налога на имущество предприятий, федеральное законодательство требует, чтобы 50% поступлений перечислялось в местный бюджет по месту нахождения плательщика. Регионы пользуются правом установления (введения) только в отношении сбора на нужды образовательных учреждений, взимаемого с юридических лиц, и налога с продаж (при этом ставки этих налогов должны устанавливаться в пределах ограничений, налагаемых федеральным законодательством). Причем с введением налога с продаж сбор на нужды образовательных учреждений отменяется.

Рис. 2

Варианты бюджетной структуры в Российской Федерации



Строго говоря, к региональным налогам следует отнести и налог на прибыль предприятий в той части, в какой он перечисляется в региональный бюджет, поскольку регионы вправе самостоятельно определять ставку региональной части этого налога в пределах установленных федеральным законодательством ограничений.

Среди местных налогов (см. таблицу 2) три налога – налог на имущество физических лиц, земельный налог и регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью – устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и действуют на всей ее территории. Нормативы отчислений от земельного налога в федеральный, региональный и местный бюджеты также диктуются федеральными властями через требование централизации части данного налога в региональный (20%) и федеральный (30%) бюджеты.

Все же в распоряжении местных органов власти до последнего времени (а именно - до введения налога с продаж, отменившего подавляющее число местных налогов) оставались кое-какие полномочия в области законотворчества: по шести налогам (два из которых могут устанавливаться только в курортной зоне) они могли самостоятельно определять и базу, и ставку. Этими налогами являлись:

1. налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;
2. курортный сбор;
3. сбор за парковку автотранспорта;
4. сбор за право проведения кино- и телесъемок;
5. сбор за открытие игорного бизнеса;
6. сбор за уборку территории.

Кстати отметим, что если первые четыре сбора фактически являются сбором с пользователя (user fee), то, несмотря на схо-

жесть названия, последний является как бы целевым сбором. «Как бы» – поскольку при единстве бюджетной кассы (т.е. при отсутствии целевых бюджетных фондов на местном уровне) невозможно проследить конкретные направления использования доходов, полученных из тех или иных источников. Таким образом, сбор за уборку территорий является единственным независимым источником формирования местных бюджетов. В ряде муниципальных образований он действительно существенно пополнял местный бюджет, доходя до 15-20% всех налоговых поступлений. Так, например, в г.Омске, не рассчитывавшем на сколько-нибудь значительную помощь из регионального бюджета, этот сбор был установлен на уровне 2% с оборота, в г.Липецке – 1,5% с оборота.

После введения налога с продаж самостоятельность местных властей в отношении определения базы и ставки налога остается только по курортному сбору (хотя очевидно, что далеко не все российские местные органы власти находятся в курортной местности и смогут воспользоваться предоставленным правом).

Таким образом, бюджетные права местных органов власти в области налоготворчества чрезвычайно ограничены и с каждым годом сужаются еще больше (см. таблицу 3). Это делает бюджетные права муниципальных образований практически неотличимыми от бюджетных прав тех административно-территориальных образований, которые не обладают правом введения собственных налогов. По-видимому, именно в этом кроется причина того, что даже региональные власти не всегда осознают существование различий между уровнями бюджетной системы, в частности, различий между уровнями местных бюджетов, и достаточно вольно трактуют понятие «муниципалитет», что позволяет по усмотрению сверху переводить нижестоящие города и поселки, независимо от наличия в них выборных органов власти, то на бюджет, то на смету. Во всяком случае, становится понятно, каким образом появляются разные

оценки количества существующих в России административно-территориальных образований местного уровня.

ТАБЛИЦА 2.

**Характеристика местных налогов и сборов
(по состоянию на 2000 г.)**

Название налога	Кто вводит налог	Кто определяет базу	Кто определяет ставку	Куда поступают платежи
а) налог на имущество физических лиц	Федеральные органы власти одновременно на всей территории РФ	Федеральные органы власти	Субъект РФ и местные органы власти	В местный бюджет
б) земельный налог	Федеральные органы власти одновременно на всей территории РФ	Федеральные органы власти	Субъект РФ и местные органы власти	Разделяется между федеральным, региональными и местными бюджетами в пропорции 30:20:50
в) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью	Федеральный закон одновременно на всей территории РФ	Субъект РФ и местные органы власти	Субъект РФ и местные органы власти	В местный бюджет
г) налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне *	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
д) курортный сбор	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
е) сбор за право торговли *	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
ж) целевые сборы с граждан и предприятий на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели	Местные органы власти	Федеральные органы власти (для физических лиц – 12 ММРОТ; для предприятий – ММРОТ, помноженная на численность заня-	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0—3%)	В местный бюджет

Название налога	Кто вводит налог	Кто определяет базу	Кто определяет ставку	Куда поступают платежи
		тых)		
з) налог на рекламу	Местные органы власти	Федеральные органы власти (стоимость услуг)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-5%)	В местный бюджет
и) налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров *	Местные органы власти	Федеральные органы власти (сумма сделки)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-10%)	В местный бюджет
к) сбор с владельцев собак *	Местные органы власти	Федеральные органы власти (ММРОТ)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-14% в год)	В местный бюджет
л) лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями *	Местные органы власти	Федеральные органы власти (ММРОТ)	Федеральные органы власти (2500-5000% за день торговли)	В местный бюджет
м) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей*	Местные органы власти	Федеральные органы власти (стоимость заявленных к аукциону товаров или сумма, на которую выпущены лотерейные билеты)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-10%)	В местный бюджет
н) сбор за выдачу ордера на квартиру *	Местные органы власти	Федеральные органы власти (ММРОТ)	Федеральные органы (0-75%)	В местный бюджет
о) сбор за парковку автотранспорта *	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
п) сбор за право использования местной символики *	Местные органы власти	Федеральные органы власти (стоимость реализуемой продукции)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-0,5%)	В местный бюджет
р) сбор за участие в бегах на ипподромах*	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
с) сбор за выиг-	Местные органы	Федеральные	Местные органы	В местный бюджет

Название налога	Кто вводит налог	Кто определяет базу	Кто определяет ставку	Куда поступают платежи
рыш на бегах *	власти	органы власти (сумма выигрыша)	власти в пределах федеральных ограничений (0-5%)	жет
т) сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме *	Местные органы власти	Федеральные органы власти (плата за участие в игре)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-5%)	В местный бюджет
у) сбор со сделок, совершаемых на биржах *	Местные органы власти	Федеральные органы власти (сумма сделки)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-1%)	В местный бюджет
ф) сбор за право проведения кино- и телесъемок *	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
х) сбор за уборку территорий населенных пунктов *	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
ц) сбор за открытие игорного бизнеса *	Местные органы власти	Местные органы власти	Местные органы власти	В местный бюджет
ч) налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы	Местные органы власти	Федеральные органы власти (объем реализации продукции)	Местные органы власти в пределах федеральных ограничений (0-1,5%)	В местный бюджет

* В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1998 г. N 150-ФЗ с введением в действие представительными органами власти субъектов Российской Федерации налога с продаж на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации взимание налогов, предусмотренных пунктами «г», «е», «и», «к», «л», «м», «н», «о», «п», «р», «с», «т», «у», «ф», «х», «ц» прекращается.

Составлено по данным налогового законодательства Российской Федерации

ТАБЛИЦА 3.

Структура доходов бюджетов местного уровня в целом по Российской Федерации, 1998 г.

Виды доходов	млрд. руб.	в %
--------------	------------	-----

Всего доходов местного уровня власти, в том числе:	226,5	100,0
местные налоги	27,9	12,3
местные неналоговые доходы	10,9	4,8
доходы, закрепленные за местным уровнем федеральным законодательством на постоянной основе	18,0	8,0
регулирующие налоги	106,2	46,9
субвенции	5,9	2,6
средства по взаимным расчетам	18,8	8,2
дотации и трансферты	36,8	16,2
заемные средства	3,2	1,4

Рассчитано по данным Министерства финансов Российской Федерации

Расходные полномочия уровней власти

Органы власти субъектов Федерации зачастую рассматривают местные бюджеты как сметы расходов административно-территориальных образований. На региональном уровне разрабатываются самые детальные нормативы бюджетных расходов, в том числе и по предметам ведения местных органов власти. В результате направления расходования средств местных бюджетов и объемы этих расходов почти полностью контролируются законодательными актами федерального правительства и региональных властей. Обязательность финансирования федеральных и региональных мандатов и выполнения предписанных сверх нормативов расходов практически не оставляет местным органам власти никакой свободы в отношении формирования расходной части своего бюджета. В этом же направлении действуют и ограничения на право принятия местными органами власти решений о переориентации, ликвидации и приватизации учреждений социальной инфраструктуры.

В настоящее время большинство нормативов расходов, разрабатываемых федеральными отраслевыми министерствами, носят лишь рекомендательный характер, к тому же в основном

они выражаются в натуральных показателях⁶. Так, например, рассчитанный в «Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации»⁷ федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья нельзя считать федеральным нормативом расходов, обязательным к исполнению нижестоящими бюджетами. Концепция подчеркивает, что данный стандарт используется только «при перераспределении средств федерального бюджета между субъектами Российской Федерации». Установленный в Концепции показатель уровня платежей населения по отношению к уровню затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг также не является нормативом, обязательным для исполнения нижестоящими бюджетами, а используется лишь при расчете трансфертов.

Что касается федерального норматива расходов на образование, упоминаемого в Федеральном законе «Об образовании» от 13.01.96 N 12-ФЗ, то из текста закона невозможно сделать однозначный вывод, являются ли федеральные нормативы «минимально допустимыми» для всех уровней бюджета или только для федеральных учреждений образования⁸.

⁶ См. распоряжение Правительства РФ от 3 июля 1996 г. N 1063-р.

⁷ Одобрена Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. N 425

⁸ Пункты 2, 3 и 4 статьи 41 этого Закона гласят:

«2. Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения.

3. Федеральные нормативы финансирования образовательных учреждений ежегодно устанавливаются федеральным законом, принимаемым одновременно с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год, и являются минимально допустимыми.

Подобные нормативы до последнего времени использовались главным образом для расчета так называемого «обоснованного уровня бюджетной обеспеченности» при распределении средств из бюджетов более высокого уровня. Однако получаемых регионами финансовых ресурсов обычно едва хватало на содержание имеющейся у них с дореформенного периода социальной инфраструктуры. Ограниченность финансовых ресурсов не позволяла регионам увеличивать удельные расходы по содержанию объектов имеющейся инфраструктуры сверх федеральных нормативов. В результате при составлении своих собственных бюджетов регионы были заинтересованы ориентироваться на федеральные нормативы, чтобы обосновать появляющийся в итоге ничем не покрытый дефицит и претендовать на дополнительную финансовую помощь из федерального бюджета. Нередко рекомендательные федеральные нормативы становятся основой региональных нормативов, исполнение которых на местном уровне диктуется региональным законодательством⁹.

Самым существенным из действительных нормативов, принятых на федеральном уровне постановлением Правительства Российской Федерации, является «Единая тарифная сетка по оплате труда работников организаций бюджетной сферы»¹⁰. К

4. Региональные и местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения.»

⁹ См., например, закон о бюджетной системе Московской области, где местным органам власти вменяется в обязанность исполнять порядка 60 нормативов расходов.

¹⁰ См. Постановления Правительства РФ от 14 октября 1992 г. N 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки» и от 24 августа 1995 N 823 «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работ-

работникам бюджетной сферы относятся работники всех учреждений, финансируемых из бюджета любого уровня, в т.ч. из местного, кроме сотрудников административного аппарата органов власти.

Помимо нормативов оплаты труда одного бюджетного служащего, федеральные власти контролируют также и численность занятых в бюджетных учреждениях. Происходит это не напрямую, а через установление стандартов оказания бюджетных услуг. Однако эти стандарты относятся не к качеству или количеству предоставленных услуг (как то: качество знаний, полученных учащимися, численность учащихся), а к затратным показателям (количество часов занятий по отдельным предметам, время пребывания в лечебном заведении в связи с тем или иным заболеванием и т.п.). В результате местным органам власти фактически диктуются не только удельные нормативы оплаты труда, но и общий размер фонда заработной платы бюджетных работников, что составляет порядка 25% расходов бюджетов.

Еще более жесткие ограничения на направления расходования бюджетных средств и объемы расходов на региональном и местном уровне налагаются принятыми федеральным уровнем законами о предоставлении льгот и социальных выплат отдельным категориям граждан.

Так, «Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» предъявляет достаточно жесткое требование к расходам местных бюджетов, заключающееся в фиксации «максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе». Тем самым на местные бюджеты налагается обязательство по финансированию льгот по оплате

ников бюджетной сферы». В данные постановления неоднократно вносились изменения и дополнения.

жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых малообеспеченным гражданам.

Требования по предоставлению льгот и субсидий отдельным категориям граждан¹¹ присутствуют более чем в 120 федеральных законодательных актах, из которых 45 были приняты еще до 1992 года, но до сих пор остаются в силе. Местным властям вменяется в обязанность оплачивать из своих бюджетов 37 видов льгот, причем по отдельным видам льгот количество категорий граждан, которые могут на них претендовать, достигает 15.

Оплату большинства этих льгот и субсидий федеральное законодательство с самого начала возлагало на местные бюджеты. По оценкам, для большинства местных бюджетов потребности в финансировании переданных им мандатов превышают все их доходы, включая трансферты.

Закон «О финансовых основах местного самоуправления» предусматривает, что «органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации». Однако в подавляющем большинстве случаев местным органам власти не удается доказать недостаточность переданных им «в качестве компенсации» средств, поскольку, строго говоря, доказать это можно только в том случае, если бы средства передавались целевым образом. На

¹¹ К понятию «отдельная категория» может относиться достаточно широкий круг населения. Например, в соответствии с постановлением Верховного Совета РФ от 06.08.92 N 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений» говорится об «установлении с 01.04.92 г. размера платы, взимаемой с родителей, в размере не более 20 процентов затрат на содержание ребенка в данном учреждении». Таким образом, к категории населения, право на данную льготу, относится подавляющая часть населения. Детские пособия также до последнего времени не имели адресной направленности.

практике объем необходимых для компенсации средств обычно лишь «учитывается» при определении нормативов отчислений от регулирующих налогов или при определении общей суммы дотаций. В результате местным органам власти приходится отвечать по судебным искам, предъявляемым населением по поводу неполучения тех или иных льгот или субсидий, причем, как правило, местные органы власти проигрывают эти судебные разбирательства.

Принципы межбюджетных отношений, заложенные в федеральном законодательстве

Рассмотрим каким образом предлагает решать проблему организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне федеральное законодательство, и какие аргументы с точки зрения экономической обоснованности можно использовать для стимулирования субъектов Федерации к формированию стабильных, прозрачных и эффективных отношений между бюджетами в регионах.

Равенство бюджетных прав контрагентов субъекта Российской Федерации по межбюджетным отношениям

Федеральное законодательство, регламентирующее основы бюджетных отношений между региональными и муниципальными органами власти, касается взаимоотношений между субъектом Федерации и только одним уровнем местных органов власти. При этом формирование местных органов власти допускается на любом территориальном уровне. Перечень местных бюджетов, которые будут выступать в качестве контрагентов субъекта Федерации по межбюджетным отношениям, определяется решением органов государственной власти субъекта Федерации.

Однако далеко не во всех субъектах Федерации существует единственный уровень местных властей. Как мы показали выше, в разных регионах России используются разные модели ор-

ганизации местных органов власти в соответствии с приоритетами и традициями, поддерживаемыми субъектом Федерации.

Принцип равенства бюджетных прав муниципальных образований в контексте межбюджетных отношений с субъектами Федерации¹² должен означать, что какие бы территории ни выступали в качестве контрагентов субъекта Федерации по межбюджетным отношениям, они должны обладать равными правами по введению местных налогов, установлению их ставок и определению налогооблагаемой базы, равными правами по привлечению заемных средств, по регулированию уровня расходов своих бюджетов и равными правами на получение из бюджета субъекта Федерации безвозмездной финансовой помощи. Федеральное законодательство не дает однозначного ответа на вопрос о том, должны ли наделяться равными бюджетными правами любые территории, на которых по инициативе населения созданы органы местного самоуправления, или право признавать муниципальным образованием и равноправным участником межбюджетных отношений территорию, на которой существуют органы местного самоуправления, принадлежит субъекту Федерации. Федеральное законодательство по этому вопросу необходимо дополнить и уточнить, но каким бы ни был ответ на этот вопрос, существуют определенные соображения целесообразности или нецелесообразности децентрализации власти, которые необходимо иметь в виду при выборе организационной структуры субфедеральной власти.

Во-первых, дробление местной власти ведет к сокращению круга вопросов, которые могут решаться на местном уровне, усилению необходимости централизации доходов в бюджет субъекта Федерации и ослаблению института местной вла-

¹² См. Концепцию реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999 г. и на период до 2000 г., а также Бюджетный кодекс.

сти¹³. При этом субъекту Федерации приходится не только брать на себя исполнение многих функций, которые раньше могли исполняться на местном уровне, но и регулировать межбюджетные отношения с большим числом муниципалитетов, что при наличии сотен мелких муниципалитетов серьезно осложняет задачу.

Во-вторых, чем меньше размеры местной экономики, чем меньше она диверсифицирована, тем больше вероятность потери доходов местных бюджетов в результате экономических трудностей на этапе исполнения бюджета – потерь, которые местным бюджетам не компенсируются.

В-третьих, выбор уровня территории, которой будут предоставлены самостоятельные бюджетные права, должен определяться соображениями эффективности предоставления бюджетных услуг населению. Разумеется, если территория, претендующая на получение статуса муниципального образования, располагает обширной налоговой базой, обеспеченность населения этой территории доходами для финансирования бюджетных услуг в результате ее обособления возрастет,

¹³ Так, в Тюменской области в результате перехода на структуру местного самоуправления, организованную по поселенческому признаку, доля расходов, финансируемых из местных бюджетов, сократилась с 59 до 45%. Это связано с тем, что многие объекты социальной инфраструктуры, которые прежде финансировались из районных бюджетов (например, районные больницы), пришлось области принять на свой баланс, т.е. мелкие муниципальные образования просто не в состоянии содержать такие объекты, да и не должны, поскольку они обслуживают население многих муниципальных образований. Возможной альтернативой передачи таких объектов на финансирование из областного бюджета является создание муниципальных ассоциаций по содержанию таких объектов, например, в границах прежних районов, но поскольку речь идет о совместном финансировании расходов, муниципалитетам будет трудно договориться о создании таких ассоциаций самостоятельно, для разграничения из обязанностей по совместному финансированию потребуются вмешательство субъекта Федерации, что ограничит самостоятельность местных бюджетов.

однако при этом может ухудшиться доступ к бюджетным услугам населения соседних территорий, не располагающих столь же богатой налоговой базой.

В-четвертых, эффективность предоставления бюджетных услуг зависит от наличия на местах квалифицированных кадров. Отсутствие специалистов по управлению бюджетными финансами, бюджетному планированию и учету создает опасность неэффективного планирования и исполнения местных бюджетов.

В-пятых, органы государственной власти должны иметь доступ к независимым от местных органов власти источникам информации об уровне экономического развития (налоговой базе) и расходных потребностях муниципальных образований. Если такая информация отсутствует, обеспечить объективное распределение средств из областного бюджета между местными бюджетами будет невозможно, и это обстоятельство органы государственной власти субъекта Федерации должны учитывать, принимая решения о том, между бюджетами какого уровня будут распределяться средства межбюджетного регулирования.

Важность этого фактора будет зависеть от того, какую долю занимают средства межбюджетного регулирования в общем объеме доходов местных бюджетов. Если эта доля невелика, т.е. если бюджетная система сбалансирована по вертикали, наличие или отсутствие объективных статистических данных о доходных возможностях и расходных потребностях местных бюджетов особой роли для выбора уровня территорий-участников межбюджетных отношений играть не будет, но если она велика, наличие данных налагает на выбор контрагентов субъекта Федерации по межбюджетному регулированию серьезные ограничения.

Чтобы обеспечить вертикальную сбалансированность бюджетной системы на субфедеральном уровне, необходимо расширить доходную автономию местных бюджетов, предоставив местным органам власти право самостоятельно регулировать

свою бюджетную обеспеченность за счет введения местных налогов и регулирования их ставок, а также закрепления за ними на постоянной основе источников доходов, покрывающих расходные полномочия местных бюджетов. Однако решение этих вопросов лишь отчасти входит в компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации. В частности, перечень местных налогов и сборов определяется федеральным законодательством. Субъекты Федерации вправе закрепить за местным уровнем любые источники доходов, которыми они сами вправе распоряжаться, однако ответственность за обеспечение сбалансированности расходных потребностей и доходных возможностей местных бюджетов при этом возлагается на те же органы власти субъекта Федерации, т.е. это лишь один из вариантов межбюджетного регулирования, которое независимо от формы требует наличия надежной и достаточно подробной информации об объектах регулирования.

Реальное расширение доходной автономии местных бюджетов зависит от федеральных властей. Именно они могут закрепить на постоянной основе за местными бюджетами наиболее адекватные для этого уровня налоги, прежде всего налоги на имущество. Только федеральный уровень может ввести так называемую «разделенную» ставку по подоходному налогу, позволяющую органам местного самоуправления реально воздействовать на объем доходов своего бюджета, а следовательно и становиться подотчетными своим избирателям за объем и качество предоставляемых бюджетных услуг.

Налоговая система, в которой за каждым уровнем бюджета будут закреплены присущие ему налоги, позволит максимально возможно сбалансировать бюджетную систему по вертикали и отказаться от использования регулирующих налогов, дестабилизирующих межбюджетные отношения.

Равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетом субъекта Федерации

Принцип равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетом субъекта Российской Федерации предполагает использование субъектом Федерации единой методики определения потребности в получении финансовой помощи из вышестоящего бюджета по отношению ко всем местным бюджетам. Нормативы финансовых затрат на представление бюджетных услуг, нормативы бюджетной обеспеченности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи местным бюджетам, также определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических и иных особенностей муниципалитетов и с учетом общего объема средств, передаваемых из бюджета субъекта Российской Федерации в местные бюджеты в виде нецелевой финансовой помощи в порядке межбюджетного регулирования.

Нецелевая финансовая помощь может передаваться в местные бюджеты как в виде дотаций, так и в виде отчислений от регулирующих налогов. Чтобы обеспечить объективность подхода к определению объема финансовой помощи, причитающейся каждому муниципалитету, дотации и отчисления от регулирующих налогов следует учитывать вместе. Когда общий объем финансовой помощи, выделяемой каждому муниципальному образованию, будет определен, можно будет решать вопрос о том, по какому каналу эта помощь будет передаваться – через отчисления от регулирующих налогов или в виде дотаций. Поскольку использование отчислений от регулирующих налогов усиливает заинтересованность местных органов власти в развитии налоговой базы и усилении мобилизации доходов в бюджетную систему, что отвечает также и интересам вышестоящих бюджетов, можно рекомендовать передавать в местные бюджеты максимально возможную часть причитающегося

им объема финансовой помощи за счет регулирующих налогов, а остальное передавать в виде дотаций¹⁴.

Положение Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 6 п. 4) о том, что органы власти субъектов Федерации вправе наделять своими полномочиями органы местного самоуправления, иногда трактуется в том смысле, что они вправе делегировать районным органам власти (районным подразделениям региональной администрации) или органам власти муниципалитетов первого уровня и свои полномочия по межбюджетному регулированию. Такая трактовка представляется неверной, е.к. она нарушает принцип равенства местных бюджетов в отношениях с бюджетом субъектов Федерации, поскольку если регулирование бюджетной обеспеченности муниципалитетов осуществляется администрацией муниципалитетов первого уровня, то выравнивание бюджетной обеспеченности может быть обеспечено только в пределах подведомственных им территорий, но не между всеми муниципалитетами субъекта Федерации. Согласно принципу равенства местных бюджетов в отношениях с бюджетом субъекта Федерации, региональные власти могут передать муниципалитетам первого уровня толь-

¹⁴ Хотя местные органы власти формально не обладают правами налогового администрирования и не отвечают за сбор не только федеральных и региональных налогов, но даже и собственных местных налогов, фактически они могут способствовать повышению собираемости налогов, в том числе, федеральных и региональных, как за счет работы с налогоплательщиками, так и оказывая влияние на работу территориальных налоговых органов. Таким образом, повышая собираемость регулирующих налогов в той доле, которая поступает в местные бюджеты, местные органы власти неизбежно (исключение составляет только повышение собираемости за счет неденежных зачетов) оказывают неоценимую услугу вышестоящим бюджетам. Это приводит к заинтересованности региональных органов власти в обязательном оставлении ненулевых нормативов по регулирующим налогам во всех местных бюджетах. При отсутствии значимых местных налогов такая практика эксплуатации местных органов власти, по всей видимости, остается неизбежной.

ко право физической передачи местным бюджетам средств межбюджетного регулирования, объемы которого рассчитаны органами власти субъекта федерации заранее по единой для всех муниципалитетов методике. В этом случае средства межбюджетного регулирования должны передаваться в бюджет муниципалитета первого уровня в виде адресных целевых субвенций для перечисления в местные бюджеты, однако при этом бюджет муниципального образования первого уровня будет просто играть роль транзитного счета, т.е. полномочия по межбюджетному регулированию сохраняются за органами государственной власти субъекта Федерации.

Однако наиболее последовательной практикой в период перехода к системе, отказывающейся от использования регулирующих налогов, будет закрепление региональными властями за всеми муниципальными образованиями единых нормативов отчислений от регулирующих налогов. В случае, если это приведет к чересчур большому подушевому разбросу бюджетной обеспеченности муниципальных образований, такую систему можно дополнить системой «братского» перераспределения бюджетных доходов по горизонтали. При этом «отрицательные» трансферты (т.е. взносы богатых муниципалитетов в фонд бюджетного выравнивания) не должны носить конфискационного характера, т.е. они не должны сводиться к тому, что вначале для всех муниципалитетов установили единые нормативы отчислений, а затем у богатых муниципалитетов отняли все, что они получили по этим единым нормативам. Такой подход позволит эффективно сочетать выравнивание бюджетной обеспеченности с применением единых нормативов отчислений от регулирующих налогов. Его применение особенно уместно в России, где разброс бюджетной обеспеченности чрезвычайно высок (см. таблицу 4).

ТАБЛИЦА 4.

Разброс подушевых местных и закрепленных доходов муниципалитетов внутри субъектов Федерации, измеренный с помощью индекса Джини по данным 1998 г.

№	Название региона	Значение индекса Джини	№	Название региона	Значение индекса Джини
	Российская Федерация*	0,23			
1	Республика Адыгея	0,16	23	Самарская область	0,29
2	Калужская область	0,18	24	Саратовская область	0,29
3	Республика Карелия	0,21	25	Ростовская область	0,29
4	Республика Марий Эл	0,21	26	Магаданская область	0,3
5	Кировская область	0,21	27	Новгородская область	0,32
6	Ивановская область	0,22	28	Краснодарский край	0,32
7	Пермская область	0,22	29	Республика Коми	0,33
8	Вологодская область	0,23	30	Липецкая область	0,34
9	Приморский край	0,23	31	Сахалинская область	0,34
10	Костромская область	0,24	32	Республика Татарстан	0,35
11	Ханты-Мансийский АО	0,24	33	Республика Мордовия	0,36
12	Иркутская область	0,24	34	Курганская область	0,36
13	Псковская область	0,25	35	Омская область	0,36
14	Владимирская область	0,25	36	Республика Саха	0,36
15	Ульяновская область	0,26	37	Ленинградская область	0,37
16	Удмуртская Республика	0,26	38	Карачаево-Черкесская Республика	0,39
17	Свердловская область	0,26	39	Эвенкийский АО	0,41
18	Архангельская область	0,27	40	Курская область	0,43
19	Кемеровская область	0,27	41	Оренбургская область	0,48
20	Московская область	0,28	42	Красноярский край	0,48
21	Кабардино-Балкарская Республика	0,28	43	Томская обл.	0,48
22	Пензенская область	0,29	44	Тульская область	0,55

* Разброс подушевых доходов (без регулирующих налогов и трансфертов) регионов внутри Российской Федерации

Что касается самого процесса перераспределения финансовых средств между муниципалитетами в целях бюджетного выравнивания, то количество местных бюджетов, являющихся пол-

ноправными субъектами межбюджетных отношений на уровне субъекта Федерации, никак не влияет на качество этого процесса. Формализация методики бюджетного выравнивания, отказ от практики согласования бюджетных параметров позволяет сделать этот процесс прозрачным и эффективным. Единственной проблемой может оказаться отсутствие достаточно подробной информации, позволяющей объективно оценить доходные возможности и расходные потребности мелких муниципалитетов. Однако и в этом случае бессмысленно делегировать полномочия по межбюджетному регулированию муниципалитетам «первого уровня», поскольку необходимая информация будет отсутствовать и у них. Если же региональные власти считают, что «внизу виднее», они могут запросить снизу те самые данные, на основании которых принимается решение муниципалитетами «первого уровня».

Заключение

Многообразие бюджетных схем, используемых на субфедеральном уровне, свидетельствует о стремлении субъектов Федерации найти наиболее рациональную организацию межбюджетных отношений на своей территории. И хотя модель организации субфедеральных органов власти определяет лишь каркас межбюджетных отношений внутри региона, от выбора этой модели зависят такие важные параметры межбюджетных отношений, как распределение расходных полномочий между уровнями власти, закрепление доходных источников, потребности в распределении финансовой помощи. Многообразие бюджетных схем свидетельствует также о том, что на уровне субъекта Федерации межбюджетные отношения не ограничиваются только отношениями между региональным бюджетом и местными бюджетами первого уровня. Следовательно, и инициированный правительством РФ курс реформ в области межбюджетных отношений должен затрагивать все существующие уровни бюджетной системы и всех субъектов межбюджетных отношений, поскольку отсутствие реформ межбюд-

жетных отношений на субфедеральном и муниципальном уровнях ставит под угрозу достижение конечных целей реформы межбюджетных отношений, проводимых федеральным правительством. Выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности с учетом объективных различий в расходных потребностях территорий, создание стимулов к развитию налоговой базы и усилению мобилизации доходов в бюджет – все эти цели могут быть реализованы в полной мере только в том случае, если реформа межбюджетных отношений между федеральными органами власти и субъектами Российской Федерации будет поддержана реформами аналогичной направленности на региональном и муниципальном уровнях.