

"МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Трунин И.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	12
2. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ И ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	33
2.1. КАНАДА	33
2.2. ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕСПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ	36
2.3. СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ.....	40
2.4. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	43
2.5. ИТАЛИЯ.....	46
3. АНАЛИЗ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БЮДЖЕТОВ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	51
3.1. ОБЗОР ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ РЕГИОНАМ	51
3.1.1. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации до 1998 года.....	51
3.1.2. Реформа межбюджетных отношений в 1998 году.....	56
3.2. ДОНОРЫ И РЕЦИПИЕНТЫ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА	73
ПРИЛОЖЕНИЕ 3.1. ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ	81
4. МОДЕЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ РЕГИОНАМ.....	84
ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1. ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ	111
5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА С БЮДЖЕТАМИ НИЖЕСТОЯЩЕГО УРОВНЯ (ПРИНЦИПЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ)	114
5.1. МЕТОДИКИ ДОХОДНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ.	116
5.1.1. Доходное выравнивание, основанное на достижении равных значений приведенного душевого бюджетного дохода.	118
5.1.2. Доходное выравнивание, основанное на выделении трансферта пропорционального отклонению региональных бюджетных доходов от некоторого уровня.	120
5.1.3. Методика распределения ФФПР, сочетающая первый и второй варианты доходного выравнивания	120
5.2. МЕТОДИКИ РАСХОДНО-ДОХОДНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ.....	126
5.2.1. Методика расходно-доходного выравнивания, основанная на обеспечении минимального уровня регионального дефицита	126
5.2.2. Методика расходно-доходного выравнивания, основанная на распределении ФФПР пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов.	128
5.2.3. Методика распределения ФФПР, совмещающая первый и второй варианты расходно-доходного выравнивания.	128
5.3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ТРЕХСТОРОННЕЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО РЕФОРМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.	131
5.4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕТОДИКИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ.....	134
5.4.1. Оценка расходных потребностей регионов	137
5.4.2. Оценка возможных вариантов распределения ФФПР в 1999 году.....	144
ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1. ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ	149
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	183
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	187

Введение

Фискальный федерализм охватывает широкий круг проблем и процедур, используемых в системе государственного управления, на основе которых сосуществуют между собой различные, и относительно независимые друг от друга уровни государственной власти, обладающие различными, но, в то же время, частично пересекающимися экономическими функциями и сферами компетенции. При этом разделение полномочий по принятию решений и ответственности уровней власти имеет место по отношению как к бюджетным расходам, так и к доходам.

Из приведенного выше определения следует, что основной проблемой устройства федеральных фискальных систем является распределение прав и обязанностей в области налогообложения, расходования средств и экономического регулирования между различными уровнями государственной власти. Это распределение может принимать различные формы, от исключительного контроля над определенными функциями до совместной деятельности в той или иной сфере компетенции. Организационные положения при совместной деятельности также могут принимать различные формы. Так, например, в области налоговой политики один уровень государственной власти может определять базу определенного налога, в то время как другой уровень – устанавливать ставки налогообложения. Доходы от определенного налога могут также совместно использоваться различными уровнями государственной власти, и т.д. Подобным же образом в области расходования средств и экономического регулирования функции выделения средств и исполнения программ могут быть разделены между разными уровнями государственной власти.

Разрешение проблемы распределения функций, как правило, приводит к возникновению несоответствия между доходами, находящимися в распоряжении определенного уровня государственного управления и его обязанностям по расходам. Величина и природа несоответствия определяет способ организации финансовых отношений между уровнями государственного управления, в особенности объемы и критерии трансфертов между уровнями государственного управления. Организация финансовых отношений между различными уровнями может также привести к тому, что один из уровней сможет оказывать влияние на другой, или полностью его контролировать с помощью финансовых средств.

Для удовлетворительного решения задачи по распределению функций следует представлять издержки и преимущества децентрализации различных управленческих

функций. В соответствии с традиционными теориями фискального федерализма, своим главным преимуществом децентрализация обязана двум факторам. Во-первых, местные органы власти и потребители услуг на субнациональном уровне лучше знают свои предпочтения и местную обстановку. Более того, должностные лица на местах находятся ближе к своим избирателям и, соответственно, должны быть в большей степени подотчетны им. Во-вторых, децентрализация поощряет конкуренцию между региональными и местными органами государственной власти, что с одной стороны, предоставляет средство для автоматического применения санкций к неэффективно работающим органам власти (может произойти отток ресурсов из подчиненных им административных единиц), а с другой позволяет гражданам выбирать для своей деятельности административные единицы с подходящим набором общественных услуг. В последнее время к достоинствам децентрализации стали также относить создание механизма уравнивания властных полномочий на различных уровнях управления для того, чтобы предотвращать их излишнее вмешательство в рыночные отношения, и, в более общем плане, привести в соответствие побудительные мотивы действий органов управления и граждан. Другими словами, федерализм способен создавать дополнительные сдержки и противовесы в органах власти, как например, разделение полномочий между ветвями правительства.

Недостатки децентрализации, в общем, проистекают из тех же источников, что и недостатки рыночной системы. К наиболее важным из них относится существование экстерналий, общественных благ и эффект масштаба.

В целом, эффективность достигается в случае, если так называемая «область получения выгод» от общественного блага совпадает со сферой компетенции органа власти, предоставляющего это благо. При этом на первый план выступают преимущества, упомянутые в предыдущем абзаце, при отсутствии экстерналий, которые наличествуют, если область получения выгод больше, чем сфера компетенции соответствующего органа власти. По этой причине национальное правительство обладает преимуществами в предоставлении национальных общественных благ и имеет дело с внешними эффектами, возникающими вследствие деятельности (или бездействия) субнациональных правительств. Некоторые из наиболее важных общественных благ в национальном масштабе включают сохранение внутреннего общего рынка, который обеспечивает беспрепятственный поток товаров и факторов производства через различные сферы компетенции, поддержание стабильности

денежной системы, национальной обороны, и мер по гармонизации налогообложения, расходов и норм.

Существование значительного эффекта масштаба при предоставлении некоторых общественных благ делает их производство малыми административными единицами слишком дорогим. Например, крупный ирригационный проект может быть гораздо дешевле в расчете на единицу продукции, чем небольшой, однако только относительно крупная властная единица может взяться за осуществление крупных проектов. Однако роль эффекта масштаба в предоставлении общественных благ уже давно падает, отчасти благодаря техническому прогрессу.

Кроме того, децентрализованные правительства могут испытывать трудности при проведении политики перераспределения доходов. Это происходит из-за того, что местные правительства, проводящие активную политику перераспределения, привлекают бедных жителей и отталкивают богатых. Именно это заставляет местные правительства отказываться от проведения политики перераспределения, даже если она пользуется одобрением подавляющего числа избирателей. Кстати, именно подобные соображения приводятся в пользу централизации налогообложения капитала, богатств (за исключением недвижимого имущества) и завещательных отказов на право собственности на движимое имущество, поскольку налогооблагаемая база в этих случаях весьма мобильна, и конкуренция между населенными пунктами может вести к неэффективно низким ставкам налогов.

Еще одним интересным примером неэффективности, связанной с децентрализацией, является разница в так называемых чистых фискальных выгодах, которые местные правительства могут предоставлять своим избирателям. Чистая фискальная выгода определяется как разница между выгодами, предоставленными правительством и затратами на них (в особенности в форме уплаченных налогов) понесенными жителями. При выборе места жительства, люди, предположительно, принимают во внимание сумму своего потенциального заработка после уплаты налогов и чистую фискальную выгоду, которую они могут получить в данной местности. Между тем, эффективное распределение трудовых ресурсов требует, чтобы граждане избирали место жительства, основываясь лишь на заработках. Межрегиональная разница в чистых фискальных выгодах может быть вызвана, например, возможностью экспортировать свои налоги нерезидентам через продажу им товаров, или путем обложения их доходов, извлекаемых в данном административно-территориальном образовании. Еще одной причиной возникновения разницы в чистых фискальных

выгодах могут быть различные потребности в расходовании средств в разных населенных пунктах (к примеру, на образование, в зависимости от возрастной структуры населения). В дополнение к тому, что она представляет собой источник неэффективности, разница в чистых фискальных выгодах может также порождать горизонтальную несправедливость распределения (например, неравенство лиц, которые находились бы в равных условиях при отсутствии правительства).

Баланс затрат и результатов децентрализации зависит от анализируемых здесь специфических функций правительства. Исполнение некоторых функций, как, например, предоставление начального образования и медицинского обслуживания, являются неотъемлемыми сферами деятельности местных правительств, вне зависимости от их формального распределения. Основную роль в осуществлении этих функций играют местные предпочтения и обстоятельства. В других областях деятельности местных правительств соотношение издержек и результатов децентрализации определить может быть гораздо труднее. Например, в случае налогообложения природных ресурсов существует множество сильных аргументов как в пользу централизации, так и децентрализации.

К тому же, баланс издержек и результатов децентрализации в значительной мере зависит от предпочтений избирателей и тех предположений, которые они строят относительно намерений правительственных чиновников. Например, предпочтения избирателей будет определять оптимальный выбор между экономической эффективностью и справедливым распределением общественных услуг, а, следовательно, и распределение полномочий между уровнями государственной власти. Представления о побудительных мотивах действий правительства (направлены ли они на максимизацию общественного благосостояния, или правительство выступает в роли Левиафана, интересующегося лишь своим собственным благополучием, или представляют собой нечто среднее) и его готовность реагировать на требования избирателей, или групп интересов, также является важным для организации федеральной системы. Если правительство представляется в виде Левиафана, аргументы в пользу децентрализации начинают звучать гораздо убедительнее. Также, если считается, что правительство идет навстречу эгоистичным интересам избирателей, подразумевается, что правительства будут склонны к излишнему (с точки зрения эффективности) вмешательству в перераспределение в пользу «золотой середины». Поэтому упомянутый выше факт, что местные правительства находятся в невыгодном положении для проведения политики перераспределения доходов, может служить

аргументом в пользу децентрализации, поскольку она будет ограничивать излишнюю склонность правительства к перераспределению.

В теории, различные уровни государственной власти могут быть финансово независимыми, пользуясь отдельными источниками доходов. В действительности, для эффективного налогового администрирования и поддержания внутреннего общего рынка, как правило, необходимо соблюдать относительно высокий уровень централизации сбора налогов, в то время как ответственность за расходование средств может быть децентрализована в гораздо большей мере. Это подразумевает, что федеральное правительство может собирать доходы, превышающие его непосредственные нужды на собственные прямые расходы, и в связи с этим оно будет готово переводить значительные суммы на более низкие управленческие уровни, как в виде субсидий, так и в форме соглашений о долевом распределении доходов. Кроме того, трансферты национального правительства в регионы могут направляться в качестве средств на выполнение общенациональных задач повышения эффективности и справедливости.

Эти трансферты также могут осуществляться в различных формах. Двумя наиболее общими механизмами являются субсидии и соглашения о долевом распределении налогов. Субсидии могут быть как условными, так безусловными. Предполагается, что условные субсидии могут быть использованы лишь для решение определенных задач, что, впрочем, не исключает определенной степени свободы в их использовании, т. к. цели могут быть поставлены как в самом общем виде (например, на образование), так и четко определены (наем преподавателей по тем или иным предметам). Путем использования условных субсидий федеральное правительство может компенсировать некоторые недостатки децентрализации в отношении эффективности и справедливости. Однако в более общем плане условные субсидии представляют собой один из многих способов, который может использоваться федеральным правительством для оказания влияния на политику, проводимую на более низких управленческих уровнях. С точки зрения эффективности, условия, которыми ограничено использование субсидий, должны быть как можно более мягкими, но в то же время соответствовать целевому назначению субсидии. Целевые субсидии, обставленные наиболее мягкими условиями, называются блочными (например, блочная субсидия на программы социальной помощи) в противоположность специальным субсидиям для использования в более жестко предписанных целях. Субсидии также могут быть долевыми, в таких случаях сумма выделяется в пропорции к региональным

расходам на определенные цели. Условные субсидии могут быть как ограниченными (определенной суммой), так и открытыми, когда предоставляемые суммы определяются в зависимости от одобренных потребностей регионов на расходование средств.

Субсидии, предоставление которых не ограничено теми или иными условиями не привязаны к каким-либо специфичным видам расходов. Их суммы определяются на основе данных об общих расходных потребностях региона и зависят от его финансовой емкости и фискальных усилий.

Долевое распределение налогов также может осуществляться в различных формах, от крайне централизованной, при которой федеральное правительство устанавливает и собирает налоги, а также составляет формулы долевого распределения доходов, до относительно децентрализованной, при которой регионы определяют ставки на свою долю налоговых поступлений и получают доходы собранные на их территории, участвуют в налоговом администрировании, или полностью самостоятельно распоряжаются своей долей налогов. При анализе соглашений по долевого распределению любых видов налогов важно учитывать следующие ключевые моменты: на каком управленческом уровне происходит определение (а) налогооблагаемой базы; (б) ставки налогов и налоговых освобождений; (в) проводится управление сбором налогов и аудиторскими проверками; и (г) происходит получение доходов.

В соответствии с более ранней дискуссией о преимуществах и недостатках децентрализации, можно различать несколько групп аргументов в пользу осуществления трансфертов от центра в регионы. Они включают:

- существование фискального разрыва между способностью региона получать доходы и его потребностями в расходах, возникающего из-за преимуществ, которыми обладает центральное правительство в области сбора налогов и относительно более высоким уровнем расходов регионов и населенных пунктов;

- потребность в уменьшении фискальной несправедливости, возникающей из-за разницы в способности получать доходы, существующей между различными регионами (в особенности тех, что не зависят от региональной политики) и их различных потребностей в расходовании средств;

- необходимость корректировки фискальной неэффективности, возникающей из-за различий в величине чистой фискальной выгоды между регионами;

- существование позитивных внешних эффектов (благодаря перетеканию средств из других административных единиц) от различных региональных расходов;
- обеспечение определенного единообразия в главных типах региональных расходных программ.

Наиболее естественным типом трансферта, направленного на сокращение фискального разрыва, являются субсидии, не ограниченные определенными условиями, или соглашения о долевом распределении налогов. Для ликвидации фискальной несправедливости и различий в чистых фискальных выгодах также могут быть использованы не ограниченные условиями субсидии, направленные на выравнивание условий в различных регионах, и определяемые на основе фискального потенциала, налоговых усилий и расходных потребностей. Условные субсидии, включая долевые, более всего подходят для ликвидации внешних эффектов от перетекания средств из других административных единиц. Это происходит благодаря тому, что внешние эффекты могут быть скорректированы путем исправления цены экономической деятельности, производящей внешний эффект, а именно это и происходит при предоставлении долевых субсидий. Наконец, гармонизация региональных расходных программ также может быть достигнута за счет использования условных субсидий.

Несмотря на то, что в настоящей работе приводятся несколько общих рекомендаций, важно еще раз повторить, что выбор финансовых отношений между управленческими уровнями в любой федерации прежде всего зависит от предпочтений избирателей, природы и истории данной федерации, а также предположения о целях, которыми руководствуется различные уровни правительства. В настоящее время в разных странах существуют самые разнообразные типы федерального устройства, и опыт одного федеративного государства вряд ли может быть использован другими федерациями.

Настоящая работа выполнена в рамках исследовательской программы Института экономики переходного периода, которая осуществлялась в октябре 1998 – марте 1999 гг. при поддержке Агентства международного развития США. Основными исполнителями работ по данной теме являлись указанные на титульном листе сотрудники ИЭПП. При этом следует отметить помощь М.Алексеева, чьи материалы и рекомендации использовались при написании настоящего отчета.

Основной задачей при выполнении данной работы являлось формулирование рекомендаций по совершенствованию системы распределения федеральной финансовой помощи региональным бюджетам на основе анализа теоретических

положений фискального федерализма, исследования международного опыта построения бюджетной системы и межбюджетных отношений в государствах с федеративным и унитарным государственным устройством, а также моделирования распределения федеральной финансовой помощи в Российской Федерации.

Работа построена следующим образом: в первом разделе анализируются экономические основы распределения расходных обязательств и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы, вопросы построения системы межбюджетных трансфертов. Второй раздел посвящен сравнительному анализу бюджетных систем и систем межбюджетных отношений в таких государствах, как Канада, США, ФРГ, Великобритания и Италия. В третьем разделе проводится анализ взаимоотношений федерального и региональных бюджетов в Российской Федерации, отдельно рассматривается реформа межбюджетных отношений 1998 года, положения закона о федеральном бюджете на 1999 год, касающиеся межбюджетных отношений, анализируются возможности изменения распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Отдельная глава раздела посвящена исследованию фискальных позиций региональных бюджетов по отношению к федеральному бюджету в терминах "донор-реципиент".

В четвертом разделе построена эконометрическая модель распределения финансовой помощи из федерального бюджета. Основной гипотезой при построении бюджета являлось предположение о том, что к 1998 году в результате процессов иерархического торга в стране сложилась такая система распределения федеральных ресурсов, которая в большой степени учитывает как доходный потенциал, так и расходные потребности регионов. В случае подтверждения указанной гипотезы возможно построение нормативной модели с целью фиксирования существующих правил распределения финансовой помощи (включая средства по взаимным расчетам, поддержку северного завоза, бюджетные ссуды, дотации и субвенции).

Пятый раздел доклада посвящен анализу возможных вариантов методик межбюджетного выравнивания с целью их применения для распределения Фонда финансовой поддержки регионов. В разделе также анализируются предложения трехсторонней группы по реформе межбюджетных отношений, а также формулируются предложения авторов по реформированию методики распределения ФФПР.

Практическое использование результатов проекта может быть связано с разработкой Министерством финансов Российской Федерации основных направлений

совершенствования межбюджетных отношений и проекта методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов на 2000-2001 гг.

1. Экономические основы построения системы межбюджетных отношений

Ниже будет представлен анализ теоретических основ построения фискального федерализма. Анализ будет производиться по следующим основным направлениям: распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, распределение налоговых доходов и полномочий по администрированию налогов и платежей между уровнями государственной власти, а также вопросы осуществления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня и вопросы межбюджетного выравнивания.

В целях единообразия изложения материала при анализе бюджетных систем всех рассматриваемых государств применялись термины: “субъекты федерации” и “муниципальные образования” (и соответственно региональные и местные бюджеты) для обозначения соответственно административно-территориальных образований — членов федерации и уровня власти на самом нижнем уровне системы органов власти — уровне местного самоуправления; “трансферты” или “гранты” — для обозначения любых финансовых средств, передаваемых на безвозмездной основе из одного бюджета в другой, а также “бюджеты субнационального уровня” — для бюджетов всех уровней бюджетной системы, кроме самого верхнего — центрального или федерального бюджета.

В течение последних десятилетий во многих государствах наблюдается тенденция к передаче многих расходных и — в меньшей степени — доходных полномочий на субнациональные уровни государственного управления. Как будет показано ниже, существование такой тенденции характерно не только для государств с федеративным устройством, но и для унитарных государств, в том числе имеющих традиции сильного центрального правительства. Указанная тенденция является следствием эволюции взглядов на политическое устройство государственной власти в сторону повышения уровня представительства населения в принятии решений и приближения количества, качества и структуры государственных услуг к предпочтениям их получателей.

Очевидно, что первичным моментом организации системы межбюджетных отношений является вопрос распределения расходных обязательств между уровнями

государственной власти, а следовательно — и бюджетной системы¹. Экономическая теория практически не дает рекомендаций по распределению расходных обязательств. На микроуровне предполагается, что та или иная государственная услуга должна обеспечиваться уровнем государственной власти, наиболее близко представляющим сообщество людей, которое оказывается в выигрыше от оказания этой услуги. С этой точки зрения, например, оправданным является финансирование местных благ из муниципального бюджета, а государственных услуг общенационального значения — таких как оборона, безопасность — из центрального бюджета. Однако большинство государственных услуг не попадают полностью в какую-либо из перечисленных категорий и в силу этого решить вопрос о распределении обязательств по их финансированию согласно только теоретическим соображениям не представляется возможным².

Рассмотрим некоторые виды расходов, контроль и финансирование которых целесообразно осуществлять централизованно, то есть наделяя центральное правительство полномочиями по определению и осуществлению государственной политики в области данных расходов. В случае некоторых видов государственных услуг (речь идет прежде всего об обороне), все население страны оказывается затронутым тем или иным расходным решением. Уровень потребления таких услуг одинаков для всей территории государства и по определению каждый гражданин имеет доступ к равному уровню подобных услуг. Попытка децентрализации принятия решений приведет к тому, что органы власти каждого административно-территориального образования будут принимать во внимание при выработке бюджетной политики выгоды жителей только своего региона, игнорируя интересы резидентов иных административно-территориальных единиц, что в итоге создаст проблему “безбилетного пассажира” в отношении государственных услуг³. Такие

¹ См.: Brosio G. *"Fiscal Autonomy of Non-Central Government and the Problem of Public-Spending Growth"* // Public Expenditure and Government Growth, ed. by F.Forte & A.Peacock, Oxford: Blackwell, 1985, pp.110-135

² Например, начальное образование и профилактическое здравоохранение эффективнее финансировать из муниципальных бюджетов, в то время как при финансировании учреждений высшего образования, стационаров экономия на масштабах и существование экстерналий (проявляющихся, в частности, в том, что услуги данных учреждений оказываются как правило жителям нескольких административно-территориальных образований) требуют более централизованного контроля. Тем не менее, требование обеспечения минимальных стандартов в области образования и здравоохранения говорит о необходимости централизованного принятия решений при финансировании всех вышеперечисленных государственных услуг.

³ При финансировании национальной обороны из региональных бюджетов приграничные регионы в большей степени озабочены проблемами безопасности, и соответственно, их расходы на оборонные нужды будут достаточно высоки, а внутренние административно-территориальные

возможные последствия неправильного распределения расходных обязательств ведут к неэффективному распределению ресурсов⁴.

Перераспределение доходов внутри страны и обеспечение минимальных социальных стандартов также является более эффективным, если эту задачу выполняет центральное правительство, т.к. возможности местных органов власти поддерживать низкодоходные группы населения серьезно ограничены доходной базой местных бюджетов, а также наличием свободной межрегиональной миграцией как населения, так и предприятий – налогоплательщиков. Установление дотаций необеспеченным слоям населения в одном регионе немедленно повлечет за собой приток населения из других регионов, где таких дотаций не существует, и отток крупных налогоплательщиков вследствие дополнительных налогов, необходимых для выплаты дотаций.

В то же время, предоставление местных государственных услуг более эффективно, если оно производится местными органами власти. В этом случае обеспечивается межрегиональная дифференциация структуры и качества государственных услуг⁵. Если устанавливается желательность межрегиональной дифференциации уровня той или иной государственной услуги, то ее финансирование из бюджета местного органа власти позволяет решить сразу две важные проблемы политики в области государственных расходов: проблему определения истинного спроса (*demand revelation problem*) и проблему эффективности государственного производства (*efficiency in government production*)⁶.

Проблема определения истинного уровня спроса практически всегда возникает при решении об оказании государственных услуг. Если в случае товаров и услуг, производимых в частном секторе рынок сам определяет равновесное количество путем уравнивания спроса и предложения, то подобных механизмов при оказании государственных услуг не существует. Вместо этого, необходимо оценивать желаемое количество предложения услуг, их стоимость и предпочтения потребителей.

образования, не имея достаточных стимулов к расходованию средств на безопасность, будут полагаться на приграничные регионы, не осуществляя соответствующих расходов.

⁴ См.: Musgrave R.A. "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy", New York: McGraw-Hill, 1959, p.84

⁵ К примеру, жители региона, где большинство домов построено из кирпича, но в то же время наблюдается высокий уровень преступности, предпочитают, чтобы расходы на финансирование охраны порядка превышали расходы на пожарную охрану, хотя в другом регионе ситуация с государственными услугами может быть совершенно иной.

⁶ См.: Bird R.M. "Federal Finance in Comparative Perspective", Toronto: Canadian Tax Foundation, 1986, p.59

Проблема эффективности государственного производства существует при осуществлении расходов на всех уровнях бюджетной системы. При производстве в частном секторе конкуренция между участниками рынка, мотивация менеджеров с помощью прибыли предприятий и рабочих с помощью повышения заработной платы приводит к повышению эффективности производства (хотя это и означает, что частное производство всегда эффективно). Аналогичных механизмов мотивации не существует в государственном секторе. Вместо этого органы власти опираются на бюрократические формы контроля за эффективностью производства. Передача расходных полномочий на нижние уровни государственной власти, которые в большей степени приближены к контролю со стороны избирателей, позволяет уменьшить возможность злоупотреблений при распределении государственных ресурсов.

Вместе с тем, децентрализация государственных расходов может привести к возможной потере контроля за растущим местным бюрократическим аппаратом, проявляющейся в тенденции к завышению необходимых расходов и политическому торгу с верхними уровнями государственной власти.

При оценке распределения расходных обязательств между уровнями государственной власти необходимо различать три составные части любого расходного обязательства — законодательное регулирование, финансирование и администрирование. При этом регулирование не поддается количественной оценке, а финансирование и администрирование, хотя и могут быть количественно определены, не отражают полного набора действий органа власти по исполнению расходного обязательства. Отличие финансирования от администрирования государственных расходов заключается в осуществлении межбюджетных трансфертов, где грантодатель часто не имеет административных полномочий по обеспечению государственных услуг. При таком подходе показатель финансирования государственных услуг каким-либо уровнем власти можно определить как все расходы включая выданные гранты и сальдо полученных грантов, а показатель администрирования — как расходы за исключением выданных грантов и включая все полученные гранты.

Таким образом, при анализе распределения расходов необходимо опираться на комплексные показатели децентрализации расходных обязательств, которые должны включать, помимо администрируемых финансовых потоков, показатели финансирования и регулирования.

В мировой практике применяются разнообразные модели распределения расходных обязательств и соответствующих механизмов их финансирования, при этом

наличие собственной доходной базы и безусловных нецелевых трансфертов от верхних уровней бюджетной системы свидетельствует о степени автономии региональных и местных органов власти в оказании государственных услуг⁷.

Ниже мы рассмотрим целесообразность закрепления за нижними уровнями государственного управления трех основных видов расходов – на социальное обеспечение, образование и здравоохранение. Анализ данных по доле расходов уровней бюджетной системы на указанные расходные статьи показывает, что в большинстве промышленно развитых стран (за исключением США и Великобритании) образование финансируется центральным правительством, в отличие от развивающихся стран, по которым имеется статистическая информация, где расходы на образование и здравоохранение осуществляются в основном из региональных и местных бюджетов⁸.

Касательно расходов на социальное обеспечение необходимо отметить, что наряду с функцией перераспределения доходов, они имеют некоторые признаки страхования. Особенно это характерно для развитых стран, где социальные гарантии объединяют пенсии по возрасту, потере источника дохода, включая безработицу, пособия семьям по уходу за ребенком, а также выплаты по социальной помощи. Основным элементом любого страхования, в том числе и социального, подразумевающего выплату страхового покрытия в случае безработицы и потери трудоспособности, является как можно более широкое территориальное покрытие рисков (*risk pooling*). Вследствие этого, несмотря на то, что местное обеспечение страховых выплат по возрасту и нетрудоспособности представляется более эффективным с точки зрения определения действительно нуждающихся, механизмы социального страхования по своему происхождению не должны основываться на региональном покрытии страховых рисков, т.е. охват сетью социального страхования должен быть как можно более широким⁹.

Образование представляет собой классический случай конфликта уровней государственной власти. Наблюдаются сильные межстрановые различия в том, из какого уровня бюджетной системы финансируется дошкольное, начальное, среднее и высшее образование. Практически везде обеспечено бесплатное начальное

⁷ См.: Mueller D.C. "Public Choice II", New York: Cambridge University Press, 1989

⁸ См.: *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol.13. – Washington, IMF, 1989.

⁹ Особенности возрастной структуры населения, природные и экологические факторы могут привести к масштабным социальным выплатам в отдельных регионах, что потребует дополнительных источников финансирования и неблагоприятное движение ресурсов (см. выше).

образование, а во многих развитых странах также бесплатное среднее и сильно субсидируемое государством высшее образование. При этом, образование в первом приближении не удовлетворяет признакам государственной услуги: выгодой от получения образования является увеличение человеческого капитала и следовательно, — ожидаемого в будущем личного дохода. Тем не менее, низкодоходные слои населения не имеют доступа к частному образованию вследствие несовершенства рынка капиталов и информации. По этой причине обеспечение минимальных образовательных стандартов по стране является основным аргументом в пользу перераспределения доходов¹⁰.

Начальное и среднее образование, как правило, финансируется из бюджетов местных (муниципальных) органов власти, в то время как высшее образование более централизовано для достижения экономии на масштабе. Основными аргументами в пользу местного финансирования начального образования является, во-первых то, что по определению услуги образования должны быть широко распространены в географическом смысле, а во-вторых, меньшие по размеру школы обычно обеспечивают более высокий уровень образования. Одновременно стоит отметить, что следствием децентрализации расходов на образование обычно является межрегиональная дифференциация указанных расходов и качества образования, что лишь усиливает доходную дифференциацию регионов. Поэтому во многих странах, наряду с децентрализованными расходными полномочиями по финансированию образовательных услуг, установлены минимальные образовательные стандарты, которые должны обеспечивать местные учебные заведения, а возникающие в этой связи необеспеченные расходные обязательства, как правило, подлежат финансированию из центрального бюджета в виде целевых трансфертов.

Здравоохранение представляет собой пример взаимоотношения частного и государственного секторов в оказании услуг и различных уровней власти, финансирование услуг здравоохранения из которых является наиболее эффективным¹¹. Так, санитарно-эпидемиологическая служба, профилактические медицинские учреждения финансируются и администрируются местными органами власти. Предотвращение распространения инфекционных заболеваний наиболее эффективно, если его финансирование осуществляется верхними уровнями государственной власти.

¹⁰ См.: Jimenez E., Paqueo V. & Ma. Lourdes de Vera "Does Local Financing Make Primary Schools More Efficient? The Philippine Case", PPR Working Paper WPS 69, Washington: World Bank, 1988

Функционирование лечебных учреждений стационарного типа связано с эффектом экономии на масштабах, что также обуславливает их финансирование из бюджетов верхних уровней.

Исходя из приведенных соображений о принципах распределения расходных полномочий между уровнями государственной власти, можно сделать вывод, что с точки зрения макроэкономического контроля за состоянием расходов государственного бюджета имеет значение не способ распределения расходных полномочий, а контролирование общего уровня государственных расходов.

Следует отметить, что децентрализованные бюджетные системы с большой долей расходов консолидированного бюджета, приходящейся на бюджеты региональных и местных органов власти, являются более гибкими и часто способны более оперативно реагировать на изменение предпочтений жителей конкретных территорий. Одновременно перераспределительные механизмы при значительной степени децентрализации расходов может привести к неприемлемой межрегиональной дифференциации доходов.

Следовательно, целью реформы межбюджетных отношений не является кардинальный пересмотр всей системы перераспределения расходных полномочий как средства проведения макроэкономической политики. При определенных условиях существующее распределение обязательств может быть сохранено, а реформы направлены на достижения соответствия уровня расходов их финансированию. Это позволит впоследствии сконцентрировать внимание на увеличении эффективности совокупных расходов бюджетной системы и повышению качества их администрирования.

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 государственной власти, ответственным за определение ставок и структуры распределения доходов от тех или иных налогов по уровням бюджетной системы,

¹¹ См.: Mills A., ed. "Health System Decentralization: Concepts, Issues and Country Experience", Geneva: World Health Organization, 1990

независимо от того, направляются ли указанные налоговые доходы в бюджет этого уровня государственной власти¹².

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 власти¹³:

1) За местными органами власти могут быть закреплены все поступающий 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 представляет собой наиболее эффективный метод мобилизации государственных ресурсов и может создать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

2) Второй вариант распределения налоговых доходов, прямо противоположный первому, подразумевает закрепление всех налогов за национальным правительством и последующую передачу средств нижестоящим органам власти путем грантов или иных трансфертов, а также путем установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам бюджета 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 предпосылкой создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без существования подобной связи возникает риск фискальной иллюзии, т.е. риск избыточного финансирования местных расходных потребностей. С другой стороны, вероятность частого и необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы, может привести к

¹² См.: J.Norregaard "Tax Assignment" // *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. T.Ter-Minassian. – Washington, IMF, 1997.

¹³ См.: King, D.N. "Local Government Economics in Theory and Practice", London: Routledge, 1992

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 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.

Следует отметить, что решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти: скорее, результатом ее решения является спектр различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий. В Таблице 1.1 представлены различные виды доходов органов власти нижестоящего уровня.

Таблица 1.1

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 принадлежит 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

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
	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

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 доходов 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 решений о передаче налоговых полномочий на субнациональный уровень власти¹⁴:

- 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 неравномерно 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 образом 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 также налоговые поступления 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 показывает¹⁵, 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

¹⁴ 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

субнациональных налогов. В целом, можно утверждать, что в индустриально развитых странах поступления подоходного налога с физических лиц играют большую роль в доходах субнациональных бюджетов, 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, рассмотренные выше, возникают вертикальный и/или дисбаланс в бюджетной системе. Вертикальный дисбаланс возникает в случае, различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов или заимствований.

Существует два различных варианта передачи ресурсов от одного 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 очередь 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.

¹⁵ См.: Tanzi V. *"Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and*

Основной причиной для выделения трансфертов бюджетов 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 Германия.

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 виде прямых трансфертов в фиксированной сумме 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 принципами¹⁶:

1) *Система межбюджетных трансфертов должна прежде всего преследовать цели макроэкономической стабилизации.* Национальное правительство должно прежде всего 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.

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 желании национального правительства повысить диверсификацию и эффективность оказания услуг).

При разработке методики распределения выравнивающих трансфертов неизбежно возникает вопрос об принципе выравнивания, оценке расходных

¹⁶ См.: Ahmad E., Craig J. "Intergovernmental Transfers" // Fiscal Federalism in Theory and Practice,

потребностей и доходных возможностей субнациональных бюджетов. Международный валютный фонд дает следующие рекомендации по решению указанных проблем¹⁷. Теоретически, целью выравнивания является обеспечение способности субнациональных органов власти оказывать такой же уровень государственных услуг, 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.

ed. by T.Ter-Minassian, IMF: Washington, 1997

¹⁷ См.: Ahmad E., Craig J. *"Intergovernmental Transfers"* // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T.Ter-Minassian, Washington: IMF, 1997, pp.95-104

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 этапов¹⁸. 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 активности (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

¹⁸ 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

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 подходы¹⁹:

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 показывает²⁰, 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

¹⁹ См.: Ahmad E., ed *"Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants"*, Cheltenham, England; Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1997, p.53

²⁰ 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

услуг можно описать межрегиональную дифференциацию совокупной величины государственных расходов²¹.

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 субнациональном уровне. В этом случае для расчета трансферта определяется соотношение федеральных средств, полученных в регионе на душу населения, и среднего по стране размере гранта, которое 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.* Исходя из предположения, 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 наличия у субнациональных властей влияние на величину расходов с целью получения в будущем большего объема трансферта.

Также необходимо учесть, что при наличии в составе государства слаборазвитых территорий низкая стоимость государственных услуг в таких регионах может

²¹ 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

объясняться не межрегиональной дифференциацией цен, а отсутствием возможности оказывать те или иные виды услуг вследствие отсутствия необходимой инфраструктуры или каких-либо иных причин, связанных с уровнем экономического развития. Также может возникнуть обратная проблема, 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, в целях избежания дестимулирования фискальных усилий и снижения ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

Также не следует вводить систему целевых трансфертов в отсутствие работающей системы мониторинга и эффективного контроля за их использованием, что может привести к 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.

2. Анализ международного опыта построения бюджетных систем и организации межбюджетных отношений

Ниже приводится обзор бюджетных систем стран 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 осуществления 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.

2.1. 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 собственностью (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 от федерального бюджета²².

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 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

²² См.: R.Krelove, J.G.Stotsky, C.L.Vehorn "Canada"// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" —

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 прогнозной 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.

2.2. 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 ФРГ²³.

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 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.

²³ См.: P.B.Spahn, W.Foettinger "*Germany*"// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers,

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.

2.3. 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 бюджетами²⁴.

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 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.

²⁴ 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.

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 категорийные 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 варьируются 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.

2.4. 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 1980х 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. Впоследствии, 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 Великобритании²⁵.

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 гранта, которые не могут быть потрачены на цели, отличающиеся от оговоренных в условиях гранта²⁶.

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 на предоставление 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

²⁵ См.: В.Potter "United Kingdom"// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.

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, 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), а 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 центральным правительством объема

²⁶ См.: "Councillors Guide to Local Government Finance: 1996 Revised Edition". — London: The

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.

2.5. Италия

Италия является унитарным государством с четырьмя уровнями системы государственной власти: центральные, региональные органы власти, 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 и образовательных учреждений и культурных заведений регионального значения (местные университеты, музеи, театры и т.п.)²⁷.

Основными статьями расходов бюджетов муниципалитетов являются содержание местных подразделений полиции, системы социального обеспечения, строительство и содержание зданий для органов юстиции и образовательных

Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 1996.

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 региональных 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

²⁷ См.: N.Emiliani, S.Lugaresi, E.Ruggiero *"Italy"*// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" —

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. При этом, 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. В основном, средства указанных фондов 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 — Национального фонда финансирования здравоохранения (*National Health Fund*) и Национального транспортного фонда (*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 1970х 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 итоге, 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 стран с федеративным и унитарным государственным устройством позволяет сделать следующие выводы.

В целом, 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. Также 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 Германия органы власти земель намного сильнее зависимы от решений федерального правительства, чем в Канаде или США, которые также являются федерациями, 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.

3. Анализ взаимоотношений бюджетов различных уровней в Российской Федерации

3.1. Обзор предоставления федеральной финансовой помощи регионам

3.1.1. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации до 1998 года

Современная система межбюджетных финансовых потоков начала складываться в Российской Федерации, начиная 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 впоследствии подлежали консолидации в единый государственный бюджет. В силу отсутствия каких-либо единых норм закрепления доходных источников и расходных полномочий, 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 также 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 внутри 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 были 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 столкнулась 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 на практике 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 федерального 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 начиная с 1994 года формируется и распределяется в соответствии со следующими принципами.

Величина ФФП 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 ФФП ежегодно имеют 70-80 субъектов Федерации из 89.

Расчет сумм трансфертов (долей в ФФП) 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 ФФП 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 ФФП 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 субъектов РФ на 3 группы, состав групп регионов см. на таблице 1 Приложения 3.1), если он был меньше последнего, и определялась недостающая сумма для этой цели с учетом корректирующего коэффициента, применяемого для стимулирования увеличения доходов и экономии расходов.

Право на финансовую помощь из ФФП 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 ФФП 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.

3.1.2. 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

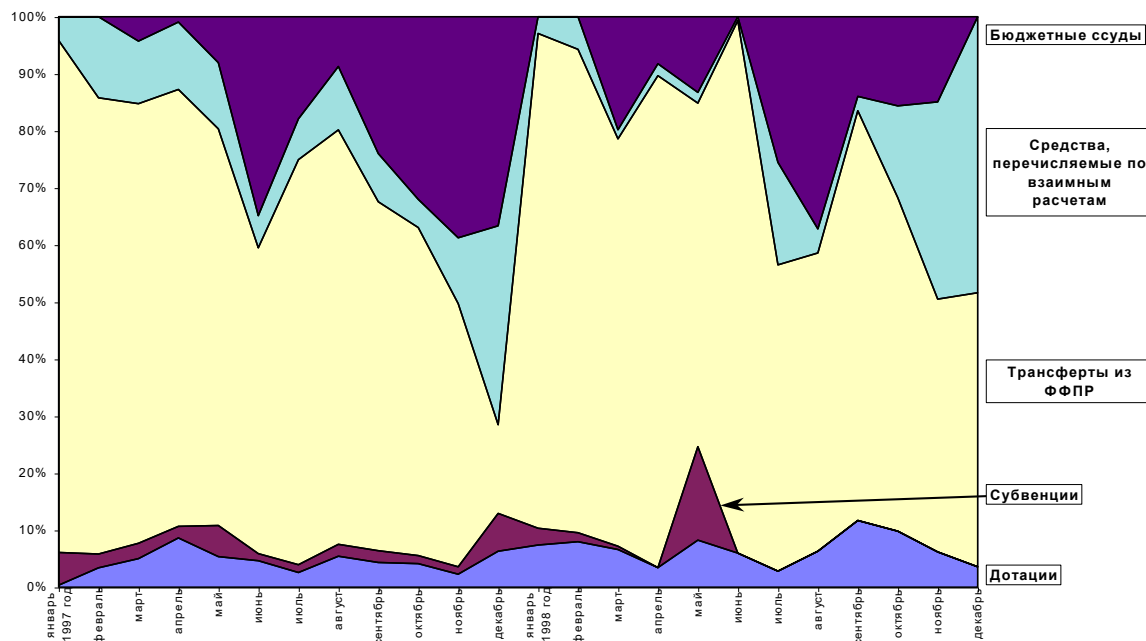
доходных источников и расходных обязательств показала массовая кампания по выдаче региональным бюджетам федеральных бюджетных ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, имевшая место в декабре 1997 года. Ситуация, когда федеральные органы власти вынуждены прибегать к экстренному дополнительному 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, являющимися единственным каналом предоставления финансовой помощи.

В 1998 году сложилась следующая ситуация с выделением федеральной финансовой помощи регионам. В первой половине года приоритет отдавался выделению средств по каналам Фонда финансовой поддержки регионов: в период с января по июнь доля трансфертов из ФФПР в общем объеме федеральной финансовой помощи²⁸ колебалась вокруг 80% (см. Рисунок 3.1.1). Начиная с июля месяца наблюдался рост предоставления федеральных средств по иным каналам — в рамках осуществления взаимных расчетов, выделения дотаций, предоставления бюджетных ссуд. В итоге, во второй половине года доля трансфертов снизилась в среднем до 50% всей финансовой помощи, а в целом за год указанный показатель составил 69,8%, доля дотаций – 6,4%, субвенций – 1,3%, а средств, предоставляемых по взаимным расчетам, – 22,5%. Тем не менее, 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%.

²⁸ При расчете показателя общего объема финансовой помощи из общей суммы не исключалось превышение погашений федеральных ссуд над их выдачей.

Рисунок 3.1.1

Структура федеральной финансовой помощи региональным бюджетам в 1997-98 г.г.



Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

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 (см. Таблицу 3.1.1). 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.

Отдельно следует рассмотреть выделение федеральных средств регионам в декабре 1998 года, когда наблюдался резкий рост финансирования трансфертов из ФФПР (до 2,4% ВВП), средств, выделяемых по взаимным расчетам (до 2,9% ВВП), а также увеличение погашений регионами задолженности по федеральным бюджетным ссудам.

Таблица 3.1.1

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам нижестоящего уровня в 1997-98 гг. (помесячно, % ВВП)

	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Всего за год	
1997 год													
Дотации	0,00%	0,03%	0,11%	0,13%	0,09%	0,17%	0,05%	0,11%	0,06%	0,11%	0,05%	0,53%	0,13%
Субвенции	0,04%	0,02%	0,06%	0,03%	0,09%	0,05%	0,03%	0,04%	0,03%	0,04%	0,03%	0,56%	0,09%
Трансферты из ФФПР	0,70%	0,75%	1,69%	1,19%	1,20%	2,02%	1,43%	1,46%	0,82%	1,50%	0,95%	1,30%	1,26%
в том числе:													
трансферты	0,38%	0,39%	1,40%	0,74%	0,87%	1,73%	0,99%	1,04%	0,53%	1,02%	0,60%	0,92%	0,89%
трансферты за счет НДС	0,31%	0,37%	0,29%	0,45%	0,33%	0,29%	0,44%	0,42%	0,30%	0,48%	0,35%	0,38%	0,37%
Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	0,03%	0,13%	0,24%	0,18%	0,20%	0,21%	0,14%	0,22%	0,11%	0,13%	0,24%	2,92%	0,44%
Ссуды бюджетам нижестоящего уровня за вычетом погашений	0,00%	0,00%	0,09%	0,01%	0,14%	1,32%	0,36%	0,18%	0,32%	0,83%	0,80%	3,07%	0,66%
Итого: финансовая помощь из федерального бюджета*	0,78%	0,94%	2,20%	1,55%	1,72%	3,77%	2,02%	2,01%	1,35%	2,60%	2,06%	8,38%	2,59%
1998 год													
Дотации	0,11%	0,11%	0,11%	0,07%	0,10%	0,13%	0,01%	0,08%	0,06%	0,12%	0,12%	0,18%	0,10%
Субвенции	0,04%	0,02%	0,01%	0,00%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
Трансферты из ФФПР	1,27%	1,19%	1,21%	1,84%	0,75%	2,02%	0,22%	0,63%	0,37%	0,74%	0,87%	2,39%	1,10%
в том числе:													
трансферты	0,88%	0,74%	0,82%	1,40%	0,74%	2,02%	0,22%	0,62%	0,37%	0,73%	0,87%	2,39%	0,97%
трансферты за счет НДС	0,38%	0,45%	0,40%	0,44%	0,02%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,12%
Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	0,04%	0,08%	0,03%	0,04%	0,02%	0,01%	0,07%	0,05%	0,01%	0,20%	0,68%	2,41%	0,35%
Ссуды бюджетам нижестоящего уровня за вычетом погашений	-0,09%	-0,15%	0,34%	0,18%	0,17%	-0,03%	0,11%	0,45%	0,07%	0,20%	0,29%	-1,62%	-0,03%
Итого: финансовая помощь из федерального бюджета*	1,37%	1,25%	1,70%	2,14%	1,25%	2,13%	0,41%	1,20%	0,52%	1,26%	1,96%	3,35%	1,57%

*за исключением отрицательного сальдо по ссудам за вычетом погашений

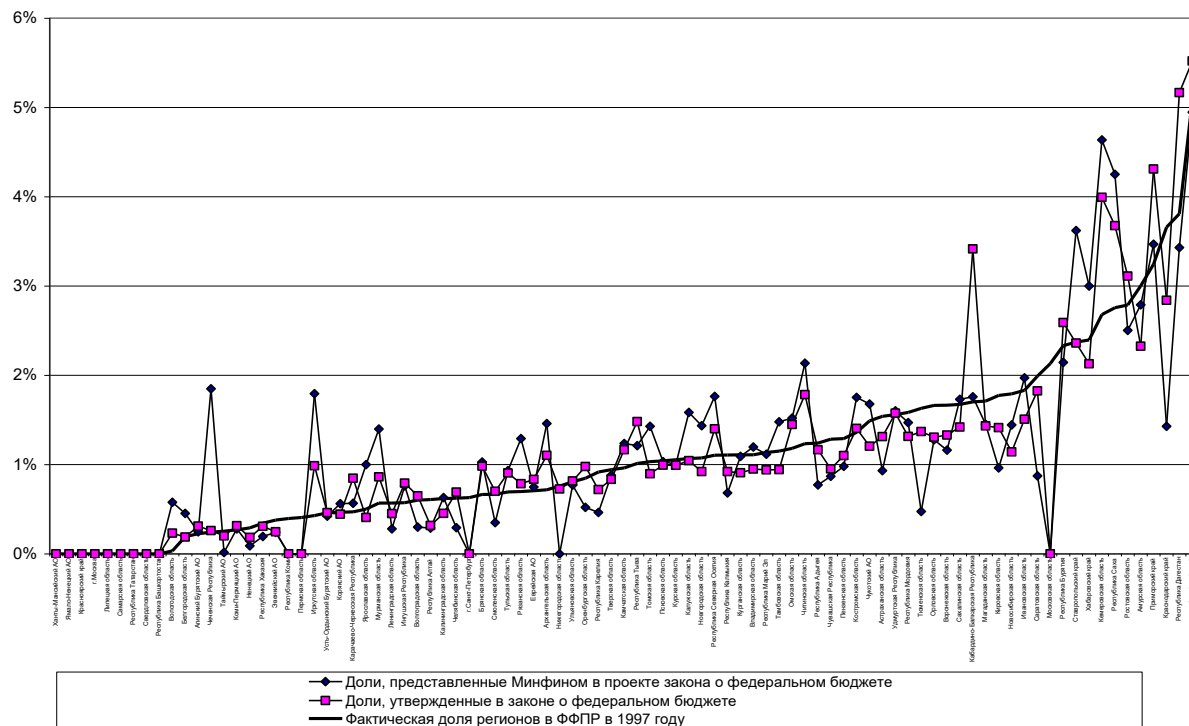
Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

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 Федерального фонда финансовой поддержки регионов. Первые шаги в этом направлении 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.

Рисунок 3.1.2

Фактические доли регионов в ФФПР в 1997 году, а также расчетные и утвержденные значения долей в ФФПР на 1998 год (%)



Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Тем не менее, представленный проект методики распределения ФФПР был фактически отвергнут при его обсуждении. 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 3.1.2).

Анализ представленных графиков 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 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 после назначения бывшего заместителя министра финансов РФ В.Христенко первым вице-премьером. 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 Федерации²⁹.

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 в том числе следующие положения:

- прекращение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации любых форм зачетов по уплате регулирующих федеральных налогов в региональные бюджеты;
- 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 соответствие с Единой тарифной сеткой по оплате труда работников бюджетной сферы, а государственных служащих субъектов Федерации – в соответствие с нормативными правовыми актами, регуливающими денежное содержание федеральных государственных служащих;
- приведение уровня тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства и оплаты этих услуг населением в соответствие с федеральными стандартами;
- установление лимитов потребления электро- и теплотенергии (в натуральном и стоимостном выражении) для юридических лиц, содержание которых финансируется из бюджетов субъектов Российской Федерации;

²⁹ См.: Указ Президента РФ от 5.05.1998 №495 "О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов"

- 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 обусловливание отсрочки погашения федеральных ссуд и предоставления иной финансовой помощи, федеральное правительство сделало 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%, 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% ВВП³⁰.

Вторым направлением деятельности правительства в области фискального федерализма была разработка основных направлений реформирования межбюджетных отношений, которые были разработаны трехсторонней рабочей группой и одобрены в конце июля в виде Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах³¹.

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, 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

³⁰ 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.

³¹ См. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 №862 "О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах"

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 высокودотационных 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, определяемой 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 ФФПР, которые закрепляются в законе о федеральном бюджете.

Для инвестиционной поддержки регионов предлагается создать федеральный 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 федеральный 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 ФФПР 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 ФФПР (его прогнозируемая величина на тот момент составляла

24,5 млрд. руб) предлагалось выделить целевую часть (1,5 млрд. руб), расходуемую на поддержку северного завоза³².

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, 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, 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 летнем 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 семи³³, 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.

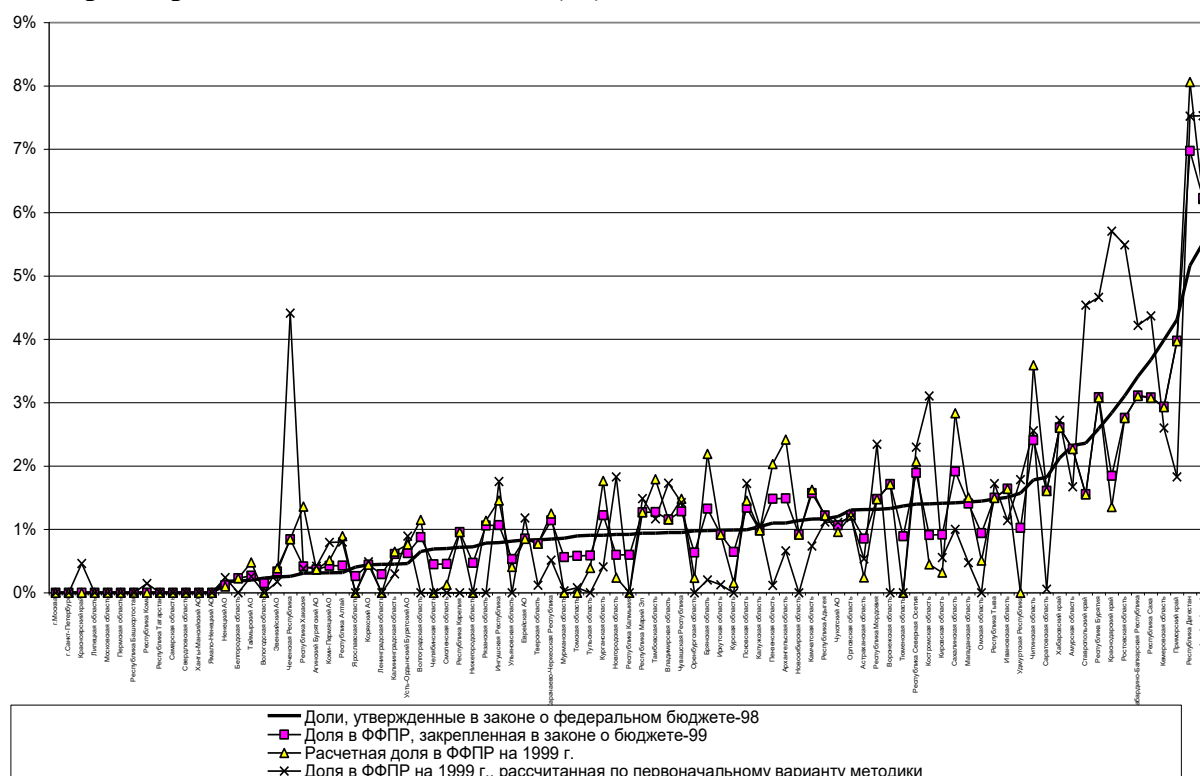
После расчета долей регионов в ФФПР по методике его распределения, Министерство финансов скорректировало расчетные значения долей таким образом, чтобы изменение трансферта в 1999 году по сравнению с 1998 годом не превышало 35% последнего. Величины долей регионов в Фонде, рассчитанных согласно первоначальному проекту методики, методике, представленной на утверждение Федерального Собрания и закрепленных в законе о федеральном бюджете на 1999 год, а также утвержденные доли регионов в ФФПР в 1998 году представлены на Рисунке 3.1.3.

³² 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).

³³ 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

Из рисунка видно, что процесс корректировки методики распределения ФФП проходил с целью сократить разрыв между долями регионов в ФФП, 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.

Рисунок 3.1.3
Расчетные и утвержденные доли субъектов Федерации в Фонде финансовой поддержки регионов в 1998 и 1999 гг. (%).



Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

В итоге, утвержденное на 1999 год распределение ФФП по своей структуре практически повторяет положение 1998 года: по-прежнему 13 субъектов РФ не являются получателями трансферта³⁴, 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

³⁴ 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

поручено³⁵ 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).

Среди прочих положений закона "О федеральном бюджете на 1999 год" в части распределения финансовой помощи следует отметить отказ от выделения в составе ФФПР 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 бюджетом³⁶.

Вместе с тем, закон предусматривает возможность уточнения плановых показателей региональных долей в Фонде в процессе исполнения федерального бюджета³⁷, что придает утвержденной структуре распределения ФФПР характер ориентира для Министерства финансов при распределении финансовой помощи. С другой стороны, в законе закреплено право Минфина выделять трансферты из ФФПР 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.

Иные виды финансовой поддержки регионов в законе о федеральном бюджете на 1999 год.

Помимо трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов в законе о федеральном бюджете предусмотрены иные виды финансовой помощи, речь о которых пойдет ниже, — это финансирование северного завоза, целевых программ, субвенций, а также иных видов финансирования.

Вместо разрозненных расходных статей федерального бюджета на финансирование федеральных программ, северного завоза и т.д. закон о федеральном бюджете на 1999 год предусматривает создание в составе бюджета Фонда целевых субвенций в размере 7,1 млрд. руб. (1,2% расходов), средства которого предназначены для расходования по четырем направлениям: государственное финансирование северного завоза (3 млрд. руб), дополнительную финансовую помощь высокодотационным субъектам Федерации (1,6 млрд. руб), финансирование программ

³⁵ См. ст. 54 закона "О федеральном бюджете на 1999 год"

³⁶ См. ст. 37 закона "О федеральном бюджете на 1999 год"

по развитию регионов (1,5 млрд. руб.) и компенсацию тарифов на электроэнергию регионам Дальнего Востока и иным регионам (1 млрд. руб).

Среди указанных статей расходов следует отдельно остановиться на оказании финансовой помощи депрессивным регионам. Как уже отмечалось выше, одним из положений Концепции реформирования межбюджетных отношений предусматривалось выделение части Фонда федеральной поддержки регионов, предназначенной для распределения между высокодотационными регионами на основе единой методики, но при разработке методики распределения ФФПР на 1999 год это учтено не было. Однако уже в составе расходов федерального бюджета на 1998 год было выделено 1,5 млрд. руб. на оказание поддержки депрессивных регионов. При этом указывалось, что устанавливалось, что порядок распределения этих средств определяется Правительством РФ. В сентябре 1998 года Правительством была одобрена методика распределения средств дополнительной финансовой поддержки и утверждено их распределение по субъектам РФ³⁸.

Указанная методика на деле представляет собой набор принципов расчета региональных долей в общем объеме средств на дополнительную финансовую поддержку. В частности, предполагается, что включение региона в состав депрессивных производится на основании показателя бюджетной обеспеченности, который определяется как отношение разрыва между ожидаемыми расходами и доходами бюджета региона к ожидаемым расходам. При этом в качестве расходов учитываются только социально значимые расходы региональных бюджетов (заработная плата с начислениями, "детские" пособия, стипендии и т.д.), увеличенные на сумму субсидий ЖКХ и кредиторскую задолженность по социально значимым расходным статьям. Используемый в расчетах показатель собственных доходов бюджетов субъектов Федерации увеличивается на сумму ожидаемой федеральной финансовой помощи и 20% накопленной недоимки в региональный бюджет.

Согласно одобренной методике, субъект Федерации включается в категорию депрессивных в случае, если у него наблюдается превышение указанных показателей расходов над доходами. Финансовые средства распределяются между высокодотационными регионами, определенными указанным способом, пропорционально абсолютной величине этого превышения. В 1998 году право на

³⁷ См. ст. 39 закона "О федеральном бюджете на 1999 год"

³⁸ См. Постановление Правительства РФ от 19.09.1998 №1112 "О дополнительной финансовой поддержке депрессивных регионов"

средства дополнительной финансовой поддержки получили 28 субъектов Федерации³⁹, а абсолютная величина запланированных к перечислению средств находилась в диапазоне от 6,8 млн. руб. (Таймырский АО) до 173,9 млн. руб. (Республика Бурятия). На момент написания данного материала мы не располагаем статистическими данными об исполнении региональных бюджетов за 1998 год и по этой причине не можем оценить фактическое исполнение данного постановления и его значение для исполнения бюджетов депрессивных регионов.

Весьма значительным пунктом расходов федерального бюджета на финансовую помощь другим уровням власти является выделение субвенций г.Москве на выполнение столичных функций. В 1997 году сумма указанных субвенций составила 2,4 млрд. руб. (4,8% расходов на финансовую помощь регионам и 0,6% всех расходов федерального бюджета), в 1998 году г.Москве было перечислено 563,8 млн. руб. (1,3% расходов на финансовую поддержку регионов и 0,15% расходов федерального бюджета). Согласно закону о федеральном бюджете на 1999 год, решено отказаться от прямого финансирования субвенций на выполнение столичных функций: вместо этого в собственность г.Москвы в текущем году будут переданы на безвозмездной основе акции акционерных обществ, находящиеся в федеральной собственности на сумму 3 млрд. руб. по их рыночной стоимости⁴⁰, что по отношению к запланированным средствам на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней составит 6,9%.

Общий объем средств на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней в законе о федеральном бюджете на 1999 год приведен в Таблице 3.1.3. Из таблицы видно, что объем федеральных ресурсов, передаваемых другим уровням власти, уменьшился по сравнению с предыдущим годом как в абсолютном, так и в относительном выражении. Если в законе о федеральном бюджете на 1998 год на эти цели было выделено 51,7 млрд. руб. (10,3% запланированных расходов), то в текущем году указанные расходы должны составить 43,4 млрд. руб. или 7,6% совокупных расходов федерального бюджета за вычетом погашений.

Кроме оказания финансовой помощи другим уровням власти закон о федеральном бюджете предусматривает в 1999 году погашение выданных ранее бюджетных ссуд на сумму 14,8 млрд. руб. При этом, по нашим оценкам, общая

³⁹ Калужская, Тульская, Тамбовская, Брянская, Курганская, Читинская, Амурская, Камчатская и Сахалинская области, Республики Мордовия, Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия, Алтай, Хакасия, Бурятия, Тыва, Карачаево-Черкесская и Удмуртская Республики, Коми-Пемяцкий, Таймырский, Эвенкийский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский, Корякский и Чукотский автономные округа, Алтайский край.

величина выданных с 1992 года бюджетных ссуд за вычетом погашенных составляет на 1.01.1999 года около 60 млрд. руб., из которых 20 млрд. руб. — ссуды бюджетам, а 40 млрд. руб. — непогашенные ссуды предприятиям и организациям. В качестве стимулирующих мер по взысканию задолженности по бюджетным ссудам принятый закон о бюджете устанавливает возможность сокращения или полного прекращения финансирования всех видов финансовой помощи, а также обращение взыскания на взаимные расчеты между федеральным бюджетом и бюджетом региона в случае несоблюдения сроков возврата или использования не по целевому назначению всех средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе⁴¹.

Таблица 3.1.2

Финансовая помощь бюджетам других уровней в законе о федеральном бюджете на 1999 год

	млрд. руб.
Финансовая помощь бюджетам других уровней, всего	43,444
в том числе:	
Финансовая помощь бюджетам других уровней	43,436
в том числе:	
Федеральный фонд финансовой поддержки регионов	33,726
Дотации и субвенции	2,599
в том числе:	
- дотации бюджетам ЗАТО	2,008
- дотация на содержание г.Байконура	0,353
- дотация городу-курорту Сочи	0,238
Фонд целевых субвенций	7,111
в том числе:	
- финансовая поддержка жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов	3,000
- оказание дополнительной финансовой помощи высокودотационным субъектам РФ и компенсация потерь в связи с введением новой методики распределения ФФПР	1,611
- финансирование программ развития регионов	1,500
- компенсация тарифов на электроэнергию регионам Дальнего Востока, а также иным регионам	1,000
Прочие мероприятия в области регионального развития	0,008
в том числе:	
Финансирование программ развития регионов (программы местного самоуправления)	0,008

Источник: закон о федеральном бюджете на 1999 год, приложение №20

Среди важных условий предоставления федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации и закрытых административно-территориальных образований, введенных законом о бюджете на 1999 год, следует отметить положение, согласно которому сумма запланированных к перечислению федеральных средств уменьшается на величину предоставляемых из бюджетов получателей финансовой помощи льгот, дотаций, субвенций, не предусмотренных законодательством

⁴⁰ См. ст. 48 закона "О федеральном бюджете на 1999 год"

⁴¹ См. ст. 59 закона "О федеральном бюджете на 1999 год"

Российской Федерации⁴². Также при перечислении финансовой помощи должны учитываться такие параметры, как соблюдение адресности при предоставлении социальных пособий, переход на заявительный порядок предоставления "детских" пособий, а также своевременность и полнота расчетов по заработной плате работникам бюджетной сферы.

Отдельно закон о федеральном бюджете регламентирует вопросы предоставления дотаций закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО). Напомним, что до недавнего времени ЗАТО пользовались правом предоставлять зарегистрированным на своей территории предприятиям льготы в том числе и по федеральным налогам, в результате чего в некоторых ЗАТО образовались зоны пониженного налогообложения — своего рода внутрироссийские "оффшоры". Уже в законе о федеральном бюджете на 1998 год было установлено, что все суммы налогов и сборов на территории ЗАТО зачисляются на счета органов федерального казначейства, а предоставление не предусмотренных законодательством налоговых льгот разрешается только в соответствии с утвержденным Правительством порядком предоставления таких льгот, который был утвержден в мае 1998 года⁴³.

Закон о федеральном бюджете на 1999 год вводит санкции, которые могут быть приняты Правительством при нарушении органами власти субъектов Федерации, а также ЗАТО, установленного порядка зачисления налогов и сборов в бюджетную систему. В частности, Правительство вправе приостанавливать финансирование программ и иных мероприятий на их территории, а также выделение финансовой помощи, прекращать выдачу лицензий на экспорт и приостанавливать централизованную поставку продукции из государственных ресурсов⁴⁴. Также 19 февраля 1999 года Государственной Думой во втором чтении был одобрен законопроект, устанавливающий, что право на получение налоговых льгот имеют предприятия, имеющий 90% основных средств и осуществляющие 70% своей деятельности на территории ЗАТО.

Таким образом, порядок предоставления федеральной финансовой помощи региональным бюджетам в 1999 году предполагается значительно ужесточить по сравнению с предыдущим годом.

⁴² См. ст. 45 закона "О федеральном бюджете на 1999 год"

⁴³ См. Постановление Правительства РФ от 15.06.1998 №595 "О правилах предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно - территориальных образований"

Распределение доходов между уровнями бюджетной системы

Вопрос распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами с определенной периодичностью поднимается представителями как высокостатусных регионов, так и регионов-доноров или регионов, доля федеральной финансовой помощи в доходах бюджета невысока. Основные требования региональных лидеров можно сформулировать как повышение нормативов отчислений от федеральных налогов в региональные бюджеты как альтернатива прямой финансовой помощи. Особенно остро проблема распределения налоговых доходов обозначилась после августа 1998 года, когда ряд регионов заявил о возможной приостановке их перечисления в федеральный бюджет. Дискуссии по поводу перераспределения налоговых доходов имели место и в ходе обсуждения законопроекта о федеральном бюджете на 1999 год, когда в качестве одного из условий успешного прохождения закона через Федеральное Собрание было поставлено условие распределения доходов между регионами и центром в пропорции 50 на 50.

В принятом законе о федеральном бюджете на 1999 год, в отличие от предыдущих лет, не содержится нормативов по распределению подоходного налога с физических лиц и налога на прибыль между федеральным и региональными бюджетами — вместо этого указано, что зачисление поступлений от указанных налогов в федеральный бюджет производится в соответствии с законодательством Российской Федерации⁴⁵. Согласно закону о федеральном бюджете, начиная с 1 апреля 1999 года должен быть повышен норматив отчисления налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет — с 75% в первом квартале до 85%.

Проведенные нами расчеты показывают, что даже при полном закреплении всех налоговых доходов за бюджетами субъектов Федерации в условиях 1997 года у 40 регионов расходы превышают доходы без учета федеральной финансовой помощи⁴⁶, а у 30 регионов разрыв между доходами региональных бюджетов без учета федеральной финансовой помощи и фактическими расходами превышает 10% расходов (см. Рисунок 3.1.4). Таким образом, любое изменение ставок закрепления налоговых доходов не

⁴⁴ См. ст. 44 закона "О федеральном бюджете на 1999 год"

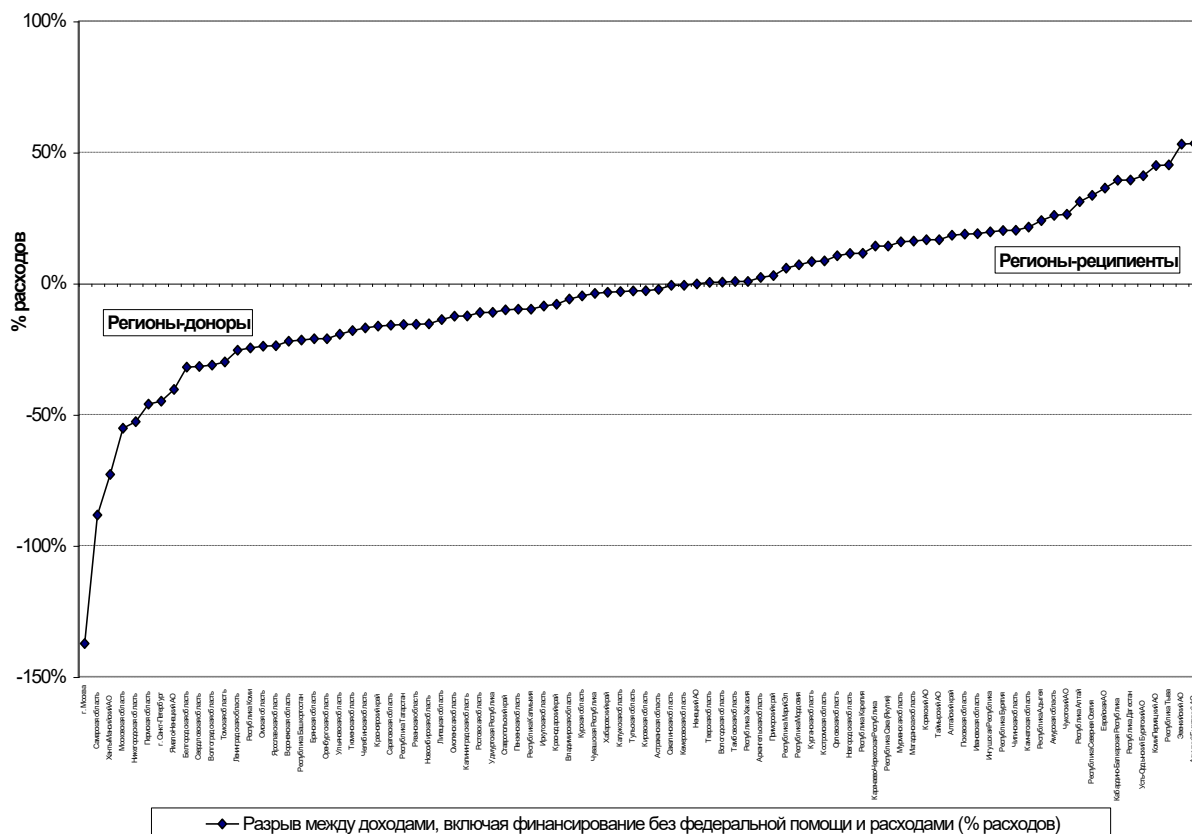
⁴⁵ См. ст. 11 закона "О федеральном бюджете на 1999 год". Согласно законопроекту "О внесении изменений и дополнений в закон "О налоге на прибыль предприятий и организаций"", принятому Государственной Думой во втором чтении 3.03.1999, начиная с 1.04.1999 налог на прибыль взимается по ставкам 11% в федеральный бюджет и не выше 19% в бюджет субъекта Федерации.

⁴⁶ Показатель доходов без учета федеральной финансовой помощи был рассчитан как сумма статей отчета об исполнении региональных бюджетов "Всего доходов" и "Общее финансирование" за вычетом полученных трансфертов, дотаций, субвенций из федерального бюджета, федеральных средств, полученных по взаимным расчетам, и ссуд из федерального бюджета за вычетом погашений

приведет к отказу от федеральной поддержки дотационных регионов в значительных объемах, а их дифференциация повлечет за собой рост субъективизма в отношениях между федеральным центром и регионами, придав им индивидуализированный характер.

Рисунок 3.1.4

Разрыв между доходами бюджетов субъектов РФ без федеральной финансовой помощи и расходами при полном закреплении налоговых доходов за региональными бюджетами в 1997 год (% расходов)



Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

Следует также отметить, что распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в 1999 году, установленное в законе о федеральном бюджете, не полностью согласуется с остальными параметрами российского законодательства. Так, в бюджете предусмотрены доходы от подоходного налога в размере 25,2 млрд. руб., кроме этого, устанавливается, что часть средств подоходного налога с физических лиц, поступающих в 1999 году в федеральный бюджет сверх установленных сумм, а также средства в размере 1 процента ставки налога с территории регионов, направляются целевым назначением на расходы, связанные с обеспечением национальной обороны. Вместе с тем, действующее законодательство не предусматривает зачисление поступлений подоходного налога в федеральный бюджет.

Таким образом, политика федерального центра в отношении финансовых взаимоотношений с регионами изменялась в сторону постепенного ужесточения в течение всего 1998 года, что нашло отражение как в нормативных актах Президента и Правительства в течение прошлого года, так и в законе о федеральном бюджете на 1999 год. Вместе с тем, нельзя не отметить, что ряд важнейших целей не был достигнут. Так, доли регионов определяются не в полном соответствии с принятой методикой, а подвергаются дополнительной корректировке (хотя тот факт, что корректировку осуществляет Министерство финансов, а не Государственная Дума, снижает возможность лоббирования), не создана объективная методика расчета индекса бюджетных расходов, методика распределения помощи высокодотационным регионам. В текущем законодательстве не нашли своего отражения положения Концепции о создании фондов регионального развития и фонда развития региональных финансов, сроков закрепления объемов и структуры распределения ФФПР, принимаемые нормативные акты не предполагают отказ от неформализованных каналов распределения финансовой помощи.

3.2. Доноры и реципиенты средств федерального бюджета

При рассмотрении финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации имеет смысл рассмотреть взаимоотношения между уровнями бюджетной системы с точки зрения анализа потоков финансовых ресурсов государства, т.е. сопоставить получаемые на территории региона доходы консолидированного бюджета с осуществляемыми на его территории расходами бюджетов всех уровней. Иными словами, ниже мы рассмотрим определение статуса региона по отношению к федеральному бюджету и внебюджетным фондам в терминах донор-реципиент, причем учитывая не только взаимоотношения с Фондом финансовой поддержки регионов, но и платежи в консолидированный бюджет Российской Федерации и внебюджетные фонды, база или источник происхождения которых находятся на территории региона, то есть нас будет интересовать вклад региона в налоговые поступления бюджетной системы России.

Таким образом, можно определить сальдо расчетов с федеральным бюджетом, когда в качестве исходящих потоков, взятых с отрицательным знаком, учитываются все платежи в бюджетную систему РФ и внебюджетные фонды, база которых находится на территории региона, а входящими платежами, взятыми при расчетах с положительным знаком, являются налоговые доходы региональных бюджетов, финансовая помощь из

федерального бюджета, расходы внебюджетных фондов на территории региона, а также прирост недоимки в федеральный бюджет.

Сальдо расчетов с федеральным бюджетом можно было бы представить в виде разности между доходами всех видов бюджетов, полученными на территории региона, и расходами консолидированного бюджета региона, но в таком случае отдельному учету подлежат неналоговые доходы всех уровней бюджетной системы на территории субъекта Федерации, что на данный момент не представляется возможным, исходя из имеющихся у нас информационных возможностей.

В общем виде формула расчета указанного сальдо для субъекта Федерации имеет следующий вид:

$$S = R - F \text{ или} \\ S = T - (t - t_r) - (E - E_{er}) + \Delta A, \text{ где}$$

S – сальдо расчетов с федеральным бюджетом;

R – доходы регионального бюджета, внебюджетных фондов, финансовые потоки из федерального в региональные бюджеты;

F – доходы бюджетной системы и внебюджетных фондов всех уровней, полученные на территории региона;

t – налоговые поступления на территории региона во все виды бюджетов;

t_r – налоговые доходы консолидированного регионального бюджета;

E – платежи во внебюджетные фонды;

E_{er} – расходы внебюджетных фондов на территории региона;

T – финансовая помощь из федерального бюджета

ΔA — прирост недоимки в федеральный бюджет на территории региона.

Представленная методика расчета сальдо финансовых потоков между федеральным и региональным бюджетами подразумевает, что в случае отрицательного значения сальдо исходящие платежи превышают входящие, а регион является чистым донором по отношению к федеральному бюджету. И наоборот, если для субъекта Федерации получено положительное значение сальдо, то сумма входящих денежных потоков региона — которые являются отражением его расходов — превышает валовые платежи в бюджетную систему, и федеральный бюджет в этом случае сам выступает в роли финансового донора.

При расчете данного показателя мы столкнулись со следующими проблемами. Во-первых, вследствие отсутствия данных по расходам и доходам внебюджетных фондов РФ в 1997 году в региональном разрезе по большинству регионов, мы пересчитали в условия 1997 года данные о расходах и доходах региональных отделений только Пенсионного фонда РФ за 1996 год, сохранив структуру доходов фонда по Федерации и обеспеченность выплаты пенсий собственными средствами на уровне

1996 года (за исключением тех регионов, по которым мы располагаем информацией о доходах и расходах в 1997 году). Во-вторых, некоторые виды платежей, имеющих базу на территории одних регионов, могут направляться в федеральный и иные виды бюджетов. Например, акцизы, НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, и таможенные пошлины хотя и собираются органами Государственного таможенного комитета в субъектах Федерации, но зачисляются полностью в федеральный бюджет. При этом ГТК не публикует статистические данные по поступлениям этих платежей в региональном разрезе. Нами была произведена оценка поступлений платежей, взимаемых ГТК, исходя из предпосылки о том, что объемы импорта в регионах должны быть пропорциональны ВРП или объему продукции промышленности и сельского хозяйства в регионе. Другими словами, вклад региона в налоговые поступления от налогов на импорт определяется объемами импорта в регион, которые в свою очередь должны находиться в зависимости от ВРП.

Другой проблемой при определении сальдо расчетов регионального бюджета с федеральным является распределение налоговых поступлений от крупных компаний, зарегистрированных в одном регионе, но ведущих свою деятельность не только по месту налоговой регистрации, но и на всей территории Российской Федерации. Мы произвели оценку потенциальных налоговых платежей РАО "Газпром", которые направлялись бы в доход региональных бюджетов в том случае, если бы налоги уплачивались по месту фактической добычи природного газа. Так как в настоящее время основные налоговые платежи производятся РАО "Газпром" в Москве, мы распределили сумму налоговых платежей в московский бюджет в 1997 году от этого акционерного общества по газодобывающим регионам пропорционально объемам добычи газа.

Таким образом, в нашем случае расчет сальдо для каждого субъекта РФ производился по следующей формуле:

$$S = T - (t - t_r) - (P - P_{er}) - g + \Delta A, \text{ где}$$

P — доходы Пенсионного фонда РФ на территории региона;

P_{er} — расходы Пенсионного фонда РФ на выплату пенсий на территории региона;

g — оценка недопоступления налоговых платежей от предприятий РАО "Газпром" в бюджеты регионов, на территории которых ведется добыча природного газа.

Для более корректного определения сальдо финансовых потоков между региональными бюджетами и федеральным бюджетом и внебюджетными фондами следовало бы учесть следующие факторы:

1) Платежи и недоимку по платежам на территории регионов в такие внебюджетные фонды как Фонд занятости, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, а также их расходы на территории регионов.

2) Налоговые платежи от иных крупных общенациональных компаний, имеющих налоговую регистрацию в г.Москве, таких как "Ростелеком", "Транснефть", РАО "ЕЭС России", "Лукойл", "Межрегионгаз" и др.

3) Потери региональных бюджетов от функционирования так называемых зон свободного предпринимательства на территории Республик Ингушетия, Калмыкия, Республики Алтай, а также от регистрации предприятий на территории закрытых административно-территориальных образований, которые воспользовались своим правом предоставлять льготы по уплате федеральных налогов.

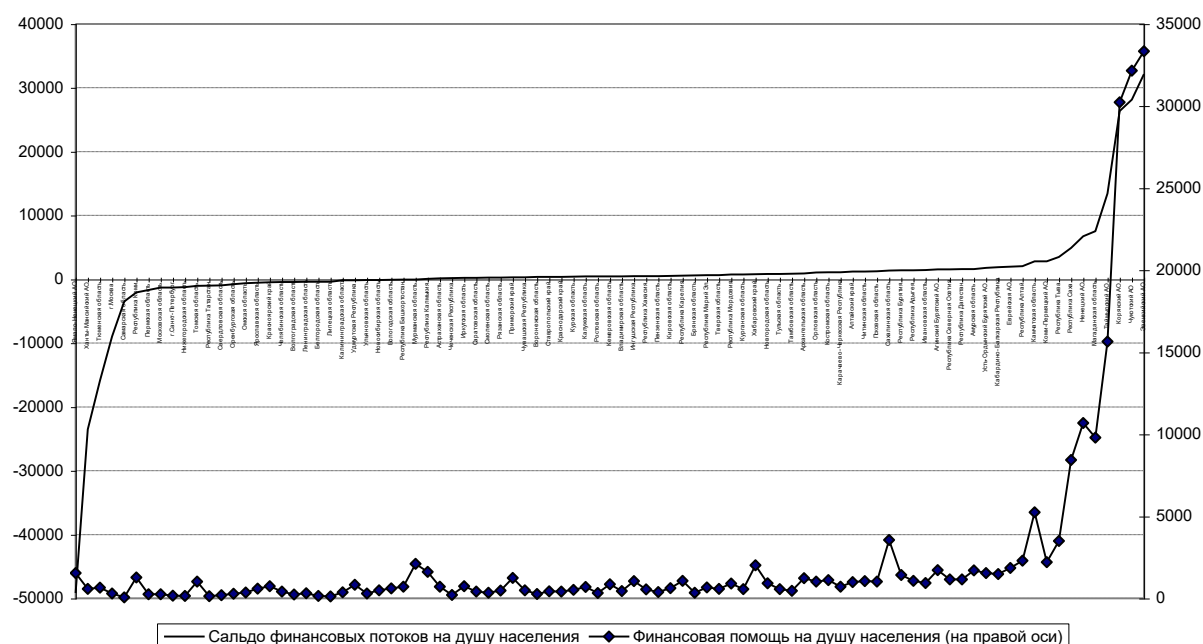
Однако к настоящему времени мы не располагаем необходимыми данными.

Результаты расчетов сальдо финансовых потоков между региональным и федеральным бюджетами представлены на рисунке 3.2.1 и 3.2.2, а регионы, являющиеся донорами с точки зрения сальдо финансовых потоков, показаны на рисунке 1 Приложения 3.1.

Из рисунка видно, что большинство регионов имеют положительное сальдо по расчетам с федеральным бюджетом, то есть являются чистыми получателями средств, причем удельный вес регионов-доноров в общем числе субъектов Федерации составляет примерно 30%.

Рисунок 3.2.2

Сальдо финансовых потоков между региональными и федеральным бюджетом и внебюджетными фондами и финансовая помощь из федерального бюджета в расчете на душу населения в 1997 году (тыс. руб.)



Источник: Минфин РФ, Пенсионный фонд РФ, Госналогслужба РФ, расчеты авторов

В таблице 3.2.1 приведено исполнение бюджета расширенного правительства (федерального, региональных бюджетов и внебюджетных фондов) в 1997 году. Объем централизации финансовых ресурсов составляет величину, равную разнице между налоговыми доходами федерального бюджета и суммами, направленными в региональные бюджеты в виде финансовой помощи. Исходя из общего объема налоговых доходов федерального бюджета 243,5 трлн. руб. (без учета доходов целевых бюджетных фондов) и величины финансовой помощи регионам 67 трлн. руб. в 1997 г. сумма централизованных налоговых доходов составила около 176 трлн. руб. или 6,6% ВВП. Таким образом, расчетная величина сальдо финансовых потоков оказалась ниже фактического объема централизации средств на 1% ВВП, что объясняется, помимо отклонений вследствие учета прироста недоимки и учета платежей РАО "Газпром" в Москве, учетом в расчетах разницы между доходами и расходами региональных отделений Пенсионного фонда РФ — показателя, характеризующего объемы не централизации, а межрегионального перераспределения бюджетных средств.

Таблица 3.2.1

Исполнение бюджета расширенного правительства в России в 1997 году

	Федеральный бюджет		Региональные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
ДОХОДЫ								
Налоговые доходы	281010,2	10,5	334844,8	12,5	232767,7	8,7	848622,7	31,7
в том числе:								
доходы бюджетных фондов	38322,0	1,4						
Неналоговые доходы	41824,0	1,6	80081,0	3,0	52980,9	2,0	100594,8	3,8
Всего доходов	322834,2	12,1	414925,8	15,5	285748,6	10,7	949217,5	35,5
РАСХОДЫ								
в том числе:								
Финансовая помощь другим уровням власти	49903,4	1,9	105,0	0,0			х	х
ИТОГО РАСХОДОВ	460984,4	17,2	441030,2	16,5	288167,5	10,8	1115891,0	41,7
Кредитование минус погашение	18255,2	0,7	5885,5	0,2	-6381,0	-0,2	6721,9	0,3
в том числе:								
Ссуды бюджетам нижестоящего уровня	17016,8	0,6						
Итого: расходы и ссуды за вычетом погашений	479239,6	17,9	446915,7	16,7	281786,5	10,5	1122612,9	42,0
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-156405,4	-5,8	-31989,9	-1,2	3962,1	0,1	-173395,4	-6,5
ВВП (трлн. руб.)	2675000							

Источник: Минфин РФ, Госналогслужба РФ, расчеты авторов

В случае определения понятия региона-донора, исходя из критерия выделения (не выделения) субъекту Федерации трансферта из ФФПР, необходимо учитывать, что фактическое отнесение региона к донорам помимо соотношения региональных расходов и доходов, возникших на территории субъекта РФ, в большой степени зависит от нормативов закрепления федеральных налогов за региональными бюджетами (регионы, не получающие трансферта из ФФПР в 1998 году, показаны на рисунке 2 в Приложении 3.1). Тем не менее, расчеты показывают, что регионы, не получающие трансферта из ФФПР, во всех случаях являются донорами с точки зрения сальдо финансовых потоков.

Таким образом, без учета существующей системы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, финансовыми донорами являются гораздо больше число регионов, чем по принятой в настоящее время классификации субъектов Федерации, когда регионами-донорами считаются те, которые не получают трансферты из ФФПР. При этом основным выводом проведенного в данном разделе исследования является то, что независимо от структуры распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней количество дотационных регионов

невозможно сократить ниже определенного уровня: по нашим расчетам — 50-60 субъектов Федерации с учетом поэтапной реструктуризации расходов.

Вследствие этого оптимальная структура распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы должна построена с учетом трех требований: во-первых, должны удовлетворяться потребности федерального бюджета в доходах, во-вторых, необходимо минимизировать число регионов — получателей федеральной финансовой помощи, и в-третьих, — указанная структура должна отвечать теоретическим принципам оптимального налогообложения.

Приложение 3.1. Таблицы и рисунки

Таблица 1

Группировка регионов при расчете трансферта ФФПР на 1998 год.

1 группа	2 группа	3 группа	
Ханты-Мансийский АО	Мурманская область	Вологодская область	Волгоградская область
Ямало-Ненецкий АО	Республика Коми	г.Санкт-Петербург	Самарская область
Магаданская область	Архангельская область	Ленинградская область	Пензенская область
Чукотский АО	Красноярский край	Новгородская область	Саратовская область
Республика Саха	Республика Тыва	Псковская область	Ульяновская область
Камчатская область	Томская область	Брянская область	Республика Калмыкия
Таймырский АО	Коми-Пермяцкий АО	Владимирская область	Республика Татарстан
Эвенкийский АО	Сахалинская область	Ивановская область	Краснодарский край
Корякский АО	Тюменская область	Тверская область	Республика Адыгея
Ненецкий АО	Республика Алтай	Калужская область	Ставропольский край
	Республика Карелия	Костромская область	Карачаево-Черкесская Республика
	Иркутская область	г.Москва	Ростовская область
	Усть-Ордынский Бурятский АО	Московская область	Республика Дагестан
	Читинская область	Орловская область	Кабардино-Балкарская Республика
	Агинский Бурятский АО	Рязанская область	Республика Северная Осетия
	Республика Бурятия	Смоленская область	Ингушская Республика
	Приморский край	Тульская область	Чеченская Республика
	Хабаровский край	Ярославская область	Курганская область
	Еврейская АО	Нижегородская область	Оренбургская область
	Амурская 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

Регионы, не получающие трансферта из ФФПР в 1998 году



4. Моделирование финансовой помощи регионам

Как уже говорилось ранее, задача выравнивания фискальных ресурсов должна строиться с учетом доходных возможностей и расходных потребностей регионов. Отсюда, основной проблемой, возникающей при построении системы распределения финансовых ресурсов федерального бюджета является объективность критериев доходного и расходного выравнивания. От выбора критериев будет зависеть и эффективность выравнивания ресурсов.

В данном разделе мы попытаемся построить набор критериев расходного и доходного выравнивания, и оценим соответствие фактической помощи данным критериям. Далее, используя данные критерии, мы попробуем смоделировать сам процесс распределения помощи.

Доходное выравнивание

Исключительно важным в выравнивания являются доходные возможности регионов. Различные регионы обладают неодинаковым уровнем получаемых доходов на душу населения, что вызвано различиями в уровне экономического развития.

Доходное выравнивание должно производиться с учетом налоговых усилий властей. Регионы с одинаковой налоговой базой могут иметь разный объем налоговых доходов вследствие различия налоговых усилий. Поэтому, доходное выравнивание должно производиться не на основе получаемых регионами доходов, а в соответствии с доходным потенциалом. Выравнивание на основе доходного потенциала позволяет абстрагироваться от фискальных усилий властей, и создает стимулы для наращивания налоговой базы. Фискальный (налоговый) потенциал определялся нами ранее (см. отчет по теме 26) как величина налоговых обязательств региона, определяемых на основе налоговых баз региона и средних по стране налоговых усилий. Таким образом, если регион будет иметь налоговые усилия ниже либо выше средних, это не будет учитываться в доходном выравнивании.

Выравнивание на основе расходных потребностей

Задача выравнивания расходных потребностей гораздо более сложна и неоднозначна по сравнению с задачей доходного выравнивания. Проблема состоит в определении критериев по которым будет осуществляться выравнивание. Если в задаче доходного выравнивания достаточно определения фискального потенциала регионов,

то при расходном выравнивании задача гораздо шире, т.к. критериев выравнивания можно придумать весьма много.

Безусловно, при определении расходных потребностей необходимо учитывать бюджетную нагрузку регионов. Однако, существующие статьи бюджетных расходов могут значительно различаться по регионам. Например, медицинское обслуживание в регионах может отличаться своим качеством и доступностью в связи с различием приоритетов местных властей. Поэтому могут иметь место и неодинаковые бюджетные расходы на медицинское обслуживание. Выравнивание в данном случае не может проводиться по фактическим бюджетным расходам. В то же время, расходы бюджетов на медицину могут отличаться в связи с различием инфраструктуры регионов, климатических и санитарных условий, и т.д. Это по-видимому должно учитываться при выравнивании.

Таким образом, выравнивание должно проводиться по тем критериям, которые не зависят от приоритетов местных властей и обусловлены объективными факторами, влияющими на потребность в расходах. Сюда можно отнести возрастной состав населения, инфраструктуру регионов, климатические условия, и др. При разработке показателей дифференцированности бюджетной нагрузки медицинского обслуживания населения, необходимо ответить на следующие вопросы: должны ли зависеть данного рода расходы от инфраструктуры регионов, климатических условий, и др.

Моделирование распределения финансовой помощи на основе регрессионного анализа с использованием расходных потребностей

Распределение финансовой помощи регионам может строиться на системе нормативных показателей. В этом случае система распределения будет достаточно прозрачна (при прозрачности нормативов), а ее эффективность будет зависеть от соответствия нормативов фактическим расходным потребностям. В случае, когда система распределения помощи не достаточно формализована и в значительной степени определяется решениями федеральных властей, эффективность распределения помощи в данном случае можно попытаться оценить путем выявления соответствия фактических объемов помощи набору критериев.

Суть предлагаемого метода состоит в следующем. Мы задаем определенные критерии, максимально прозрачные, которые, по нашему мнению, объективно отражают расходные потребности регионов. Далее мы оцениваем влияние данных критериев на фактическое распределение ресурсов федерального бюджета, определяя

тем самым долю участия каждого из них в фактическом распределении финансовой помощи. Если данные переменные оказываются значимыми, и модель объясняет существенный процент дисперсии, то это позволит сделать вывод об участии каждого из критериев в процессе распределения помощи. Далее, если мы считаем, что модель отражает все расходные потребности бюджетов территорий, на которые должна производиться поправка при расходном выравнивании, то ошибку модели можно считать воздействием политических факторов, не учитываемых в модели, и случайным отклонением от оптимального уровня выравнивания.

Рассмотрим смысл метода более подробно. Априорно мы предполагаем что процесс распределения помощи сопряжен с наличием определенного "торга" между регионами и федеральным бюджетом. Мы описываем распределение помощи процессом "торга", поскольку сам процесс распределения не достаточно формализован. Под "торгом" здесь мы понимаем требования регионов в компенсации определенных затрат "центром" и соответствующая реакция "центра", выражаемая в удовлетворении, либо отклонении требований. Аргументами в данном случае являются реальные показатели, влияющие на расходные потребности регионов. Цель каждого участника торга со стороны регионов состоит в увеличении финансовой помощи из федерального бюджета, тогда как цель федеральных властей состоит в эффективном выравнивании ресурсов путем сопоставления требований регионов. Надо отметить также, что процесс торга не всегда объективен, т.к. кроме реальных, жизненно важных аргументов решение зависит от лоббистских возможностей лидеров регионов. И принимаемые решения во многом субъективны.

Тем не менее, надо полагать, что в конечном итоге решения в процессе торга в длительной перспективе стремятся к экономическим реалиям. Регионы, в большей степени нуждающиеся в помощи, по всей видимости, найдут способы, аргументы увеличить распределение помощи в свою пользу.

Таким образом, зная характеристики, принимаемые во внимание в процессе "торга", можно оценить насколько фактически распределяемая помощь соответствует данным характеристикам, т.е. оценить эффективность принятых решений о распределении помощи.

На самом деле эти характеристики нам не известны, но мы можем предполагать о их природе, анализируя затратные статьи бюджетов. Большая часть расходов территориальных бюджетов приходится на жилищно-коммунальную сферу, медицину, образование, детские сады и пособия. Величина данных статей зависит во многом от

развитости инфраструктуры районов. По всей видимости, чем более концентрирована инфраструктура, тем меньше требуется медицинских, образовательных учреждений, тем эффективней их работа, а значит меньше соответствующие затраты в расчете на жителя региона.

Размеры затрат данных статей зависят также и от климатогеографических характеристик региона. Особенными в данном смысле являются северные регионы. Высокая стоимость жизни в этих регионах обуславливается их удаленностью и ограниченностью грузооборота. Так северные регионы с ограниченными сроками навигации вынуждены делать большие товарные запасы, что увеличивает стоимость проживания в данном регионе.

Итак, обозначим некоторые характеристики, которые будем использовать в качестве расходных критериев:

I – индекс цен региона, определяемый как отношение стоимости региональной потребительской корзины к средней по стране;

ЖКХ – индекс душевых нормативных расходов ЖКХ региона;

Мед.П – численность среднего медицинского персонала в расчете на 10000 населения;

Сел.Н – доля (%) сельского населения в общей численности;

Дет – население младше трудоспособного возраста, в процентах;

СК – северный коэффициент, региональный индекс дискомфорта, рассчитываемый Министерством экономики⁴⁷.

Предлагаемые критерии оценки расходных потребностей включают в себя две нормативных переменных – ЖКХ и Северный Коэффициент. Их использование связано со сложностью нахождения им соответствующей альтернативы. В частности, в нормативах ЖКХ необходимо учитывать длительность отопительного периода, вид и стоимость используемого в данном регионе топлива, и т.д. Северный коэффициент должен учитывать наличие транспортных путей, сроки навигации, численность населения, проживающего в районах с ограниченными сроками навигации. В нашем случае мы используем индекс дискомфорта (СК), рассчитываемый Министерством экономики на основе среднегодовой температуры, наличия транспортных путей, топлива.

⁴⁷ Источник: Лузин Г.П., Васильев В.В., "Организационный и экономический механизм северного завоза", РАН, Кольский научный центр, Институт экономических проблем, издательство "Апатиты" 1997.

Еще одной проблемой, которую необходимо решить при расходном выравнивании – это учет различия уровней цен в регионах. Возможны два способа учета в моделях разницы уровней цен в регионах. Первый – это перевод всех денежных показателей в сопоставимые цены. Другими словами, надо дефлировать все показатели, выраженные в рублях, на уровень цен в регионе, характеристикой чего, например, является стоимость потребительской корзины. Разумеется, показатель стоимости потребительской корзины для приведения бюджетных расходов в сопоставимый вид может быть не слишком хорош, поскольку не содержит весь набор соответствующих благ. Тем не менее, он является, на наш взгляд, наиболее репрезентативным из небольшого множества доступных показателей (например, тарифы ЖКХ, уровень средней заработной платы, и др.).

Дефлируя рублевые показатели, мы предполагаем, что стоимость благ в регионах, оплачиваемых бюджетными средствами, в среднем прямо пропорциональна стоимости прожиточного минимума. Это утверждение на первый взгляд является спорным. Так, например, тарифная сетка оплаты труда бюджетных работников одинакова для всех регионов. Тем не менее, т.к. цены в различных регионах разные, а уровень заработной платы бюджетных работников одинаков, местные власти выравнивают благосостояние населения путем введения дотаций, например, на коммунальные услуги, общественный транспорт, продукты питания. Также, существует система районных коэффициентов к заработной плате, пенсиям и пособиям. Эти факторы в определенной мере отражаются в показателе прожиточного минимума в регионе. Таким образом, уровень прожиточного минимума прямым или косвенным образом отражают дифференциацию бюджетных затрат.

Во втором варианте учета разницы цен выполнение предыдущей предпосылки не требуется. То есть финансовая помощь из федерального бюджета корректируется на уровень цен одинаковым образом для всех регионов и цены не учитываются в отдельных расходных и доходных статьях. Корректировка же осуществляется с помощью аддитивного введения в модель переменной, характеризующей уровень цен. То есть уровень цен в регионе рассматривается как отдельный расходный фактор, а степень корректировки будет выражаться величиной коэффициента при этой переменной.

Отметим некоторые достоинства и недостатки каждого из способов учета уровня цен при распределении финансовой помощи. Достоинством первого способа является достижение равенства покупательской способности денежной единицы во всех

регионах. Другими словами, на выделяемый из федерального бюджета, либо получаемый внутри региона рубль можно приобрести одинаковое количество благ в любом регионе. Таким образом любая единица какой-либо расходной статьи покрывается средствами, имеющими одинаковую покупательную способность во всех регионах. Недостатком данного метода является отсутствие хорошего дефлятора бюджетных расходов. Совсем не обязательно, чтобы бюджетные затраты были пропорциональны стоимости потребительской корзины. Связано это, в частности, с существованием тарифных сеток, единых для всех регионов. В данном случае, например, если содержание медицинского работника одинаково для двух регионов, то регион с более высоким уровнем цен оказывается в выигрыше, поскольку получит под данную бюджетную статью больше средств. Т.е. может произойти превышение необходимой корректировки при учете расходных статей. Однако, как уже говорилось выше, данный факт может быть обоснован с точки зрения потребности введения дотаций для населения в регионе с более высоким уровнем цен. Другими словами, если два медработника в разных регионах получают одинаковую заработную плату, а стоимость потребительской корзины в данных субъектах разная, то благосостояние этих людей будет не одинаковым. Для выравнивания их уровней жизни региону с более дорогой потребительской корзиной потребуются введение дотаций на потребление данному работнику.

Достоинством второго способа учета разницы в ценах является большая наглядность за счет использования номинальных цен. Существенным недостатком является, в отличие от предыдущего, является непропорциональный учет разницы цен в расходных статьях. Т.е. принимается, что статьи расходов одинаковы для всех регионов. Корректировка же на уровень цен осуществляется одинаковым образом для всех субъектов, т.к. за нее отвечает лишь одна переменная.

Таким образом, исходя из вышесказанного, система распределения помощи в сопоставимых ценах, на наш взгляд, является более корректной и, соответственно, более предпочтительной.

Оценка выполнения функции доходного выравнивания

Итак, исследуем выполнение доходного выравнивания де-факто. Для этого оценим зависимость объемов помощи из федерального бюджета от доходов местных бюджетов в следующей модели:

$$\frac{\Phi\Pi}{I} = a_0 + a_1 \cdot \frac{ДТБ}{I} + \varepsilon \quad (1)$$

где

$\Phi\Pi$ – финансовая помощь из федерального бюджета (без учета средств северного завоза);

$ДТБ$ – доходы территориального бюджета за вычетом финансовой помощи из федерального бюджета;

I – индекс цен региона, отношение прожиточного минимума в данном регионе к среднему по стране;

a_0 и a_1 – коэффициенты, параметры регрессии;

ε – ошибка регрессии.

Чтобы элиминировать различие цен в регионах, обе переменные в модели дефлированы на индекс цен региона, тем самым мы предполагаем выравнивание помощи по региональным ценам. Если коррекции цен не производить, то денежные величины разных регионов будут несопоставимы. В таблицах 4.1-4.4 приводятся результаты оценки модели (1) на данных 1994-1997 годов.

Таблица 4.1

Результаты оценки модели (1) для 1994 г.

R	R Square		Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.305	.093		.081	248.4859		1.642	
	Sum of Squares		df	Mean Square		F	Sig.
Regression	486334.018		1	486334.018		7.876	.006
Residual	4754382.262		77	61745.224			
Total	5240716.281		78				
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
(Constant)	35.506	75.482		.470	.639	-114.798	185.809
$ДТБ / I$.261	.093	.305	2.807	.006	.076	.446
Casewise diagnostics							
№5	Std. Residual		$\Phi\Pi / I$		Predicted Value	Residual	
60	4.747		1565.98		386.3834	1179.6002	
81	3.052		1339.75		581.3274	758.4208	

Таблица 4.2

Результаты оценки модели (1) для 1995 г.

R	R Square		Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.426	.181		.171	338.3397		1.597	
	Sum of Squares		df	Mean Square		F	Sig.
Regression	1927380.450		1	1927380.450		16.837	.000
Residual	8700007.231		76	114473.779			
Total	10627387.681		77				
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
(Constant)	730.811	95.887		7.622	.000	539.835	921.787
<i>ДТБ / I</i>	-.236	.057	-.426	-4.103	.000	-.350	-.121
Casewise diagnostics							
№5	Std. Residual		$\Phi\Pi / I$		Predicted Value	Residual	
81	4.612		1803.34		242.9210	1560.4203	

Таблица 4.3

Результаты оценки модели (1) для 1996 г.

R	R Square		Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.149	.022		.009	412.0164		1.571	
	Sum of Squares		df	Mean Square		F	Sig.
Regression	294764.762		1	294764.762		1.736	.192
Residual	13071325.514		77	169757.474			
Total	13366090.276		78				
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
(Constant)	693.580	107.714		6.439	.000	479.095	908.066
<i>ДТБ / I</i>	-5.747E-02	.044	-.149	-1.318	.192	-.144	.029
Casewise diagnostics							
№5	Std. Residual		$\Phi\Pi / I$		Predicted Value	Residual	
15	3.331		1930.39		557.8700	1372.5157	
81	3.748		1859.69		315.2657	1544.4284	

Таблица 4.4.

Результаты оценки модели (1) для 1997 г.

R	R Square		Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.212	.045		.033	555.5086		1.444	
	Sum of Squares		df	Mean Square		F	Sig.
Regression	1118931.119		1	1118931.119		3.626	.061
Residual	23761412.593		77	308589.774			
Total	24880343.712		78				
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
(Constant)	1078.090	127.421		8.461	.000	824.362	1331.818
<i>ДТБ / I</i>	-7.204E-02	.038	-.212	-1.904	.061	-.147	.003
Casewise diagnostics							
№5	Std. Residual		$\Phi\Pi / I$		Predicted Value	Residual	
81	3.845		2832.46		696.7463	2135.7187	

Как показывают результаты расчетов, доходы бюджетов на душу населения (за вычетом помощи из федерального бюджета) плохо объясняют размеры федеральной финансовой помощи в 1994-1997 годах. Более того, переменная меняет значимость и знак. Так, в 1994 году наблюдается положительная зависимость между доходами региона и финансовой помощи, что противоречит гипотезе о доходном выравнивании. Также во все периоды присутствуют "выбросы", но при плохих объясняющих свойствах модели их интерпретация не представляет большого интереса.

Таким образом, нам не удалось получить стабильного значимого результата, характеризующего процесс доходного выравнивания. По всей видимости, распределение помощи представляет собой более сложный процесс, не ограничивающийся лишь процедурой доходного выравнивания.

Оценка зависимости фактической финансовой помощи от критериев доходного и расходного выравнивания

Ранее мы рассмотрели модель (1) с целью оценки соответствия фактических объемов федеральной помощи доходами регионов. Учтем теперь в модели переменные, характеризующие расходные потребности:

$$\frac{\Phi\Pi}{I} = a_0 + a_1 \cdot \frac{Д\Pi}{I} + a_2 \cdot Мед.П + a_3 \cdot Сел.Н + a_4 \cdot Дет + a_5 \cdot \frac{ЖКХ}{I} + a_6 \cdot \frac{СК}{I} + \varepsilon, \quad (2)$$

где

$\frac{\Phi\Pi}{I}$ – финансовая помощь⁴⁸ (включая северный завоз) из федерального

бюджета в сопоставимых ценах, тыс. руб.;

I – индекс цен региона;

$\frac{ЖКХ}{I}$ – индекс нормативных расходов ЖКХ на душу населения, в сопоставимых ценах;

$Мед.П$ – численность среднего медицинского персонала в расчете на 10000 населения;

$Сел.Н$ – доля (%) сельского населения в общей численности;

$Дет$ – население младше трудоспособного возраста, в процентах;

⁴⁸ Финансовая помощь включает в себя дотации, субвенции, трансферты, ссуды, северный завоз (без средств переданных в управление).

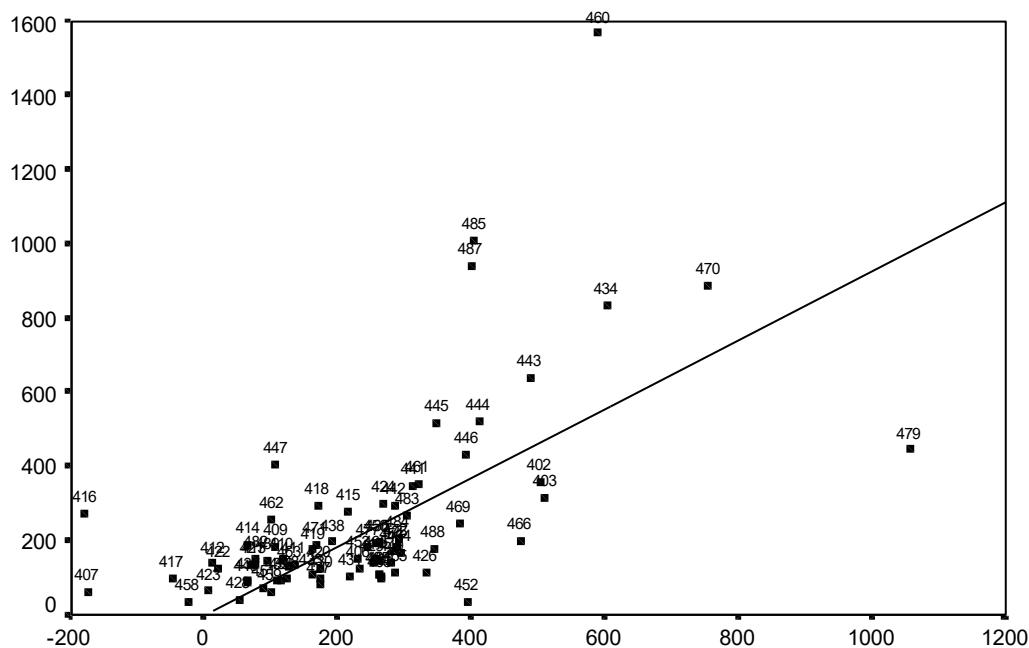
СК – северный коэффициент, региональный индекс дискомфорта, рассчитываемый Минэкономки.

Итак, оценим, как зависит распределяемая в 1994-1997 годах финансовая помощь от названных выше расходных потребностей регионов и фактических доходов бюджетов регионов (за вычетом помощи). В таблице 4.5 приводятся результаты оценки модели (2) на данных 1994 года. На рисунке 4.1 представлена соответствующая диаграмма рассеяния фактических и предсказанных моделью значений объясняемой переменной (финансовой помощи в сопоставимых ценах).

Таблица 4.5

Результаты оценки модели (2) на данных 1994 г.

R	R Square		Adjusted R Square		Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.757	.573		.536		172.4346		1.556	
	Sum of Squares		df		Mean Square		F	Sig.
Regression	2788083.862		6		464680.644		15.628	.000
Residual	2081358.091		70		29733.687			
Total	4869441.953		76					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	-1073.903	315.174		-3.407	.001	-1702.498	-445.308	
<i>Мед.П</i>	2.937	1.578	.160	1.861	.067	-.211	6.085	1.207
<i>Сел.Н</i>	9.162	2.304	.492	3.976	.000	4.565	13.758	2.506
<i>Дем</i>	20.129	8.620	.278	2.335	.022	2.937	37.320	2.326
<i>ЖКХ/И</i>	53.366	79.335	.080	.673	.503	-104.863	211.595	2.338
<i>СК/И</i>	149.315	56.797	.296	2.629	.011	36.036	262.594	2.079
<i>ДБ/И</i>	.156	.083	.163	1.885	.064	-.009	.322	1.224
Casewise diagnostics								
Регион №	Std. Residual		$\Phi П / I$		Predicted Value		Residual	
60	3.921		1565.98		889.8032		676.1804	



Смоделированные значения ФП, 1994 г.

Рисунок 4.1. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (2) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1994 г. (Примечание: первая цифра номера региона означает год – последнюю цифру года, например регион №444 это 44-й регион в 1994 году).

По результатам оценки модели на данных 1994 года все переменные, кроме нормативов ЖКХ, оказались значимы на 95-процентном уровне доверия. Однако, переменная бюджетных доходов (за вычетом финансовой помощи) входит в модель с положительным знаком, что противоречит доходному выравниванию. Уровень доверия значимости данного коэффициента меньше 95%, но больше 90%. Так что вероятность ошибки в знаке коэффициента не более 7%. Отсутствие значимой с отрицательным знаком доходной составляющей могло быть вызвано тем, что фактические доходы регионов оказались существенно отличными от прогнозируемых, используемых при утверждении объемов распределения помощи.

Анализ "выбросов" показывает, что модель плохо объясняет финансовую помощь региону №60 (Республика Алтай). Из диаграммы рассеяния (рис. 4.1) также видно, что над аппроксимирующей прямой с существенным отрывом от нее расположены регионы №7, 16, 81, 85 (г. Санкт-Петербург, г. Москва, Чукотский АО и Камчатская обл. соответственно). Под прямой – с большой отрицательной ошибкой находится регион № 79 (Республика Саха (Якутия)). Отрыв от прямой означает, что распределение помощи данным регионам в значительной степени объясняется неизвестными нам факторами, не учтенными в модели. Регионы, расположенные над

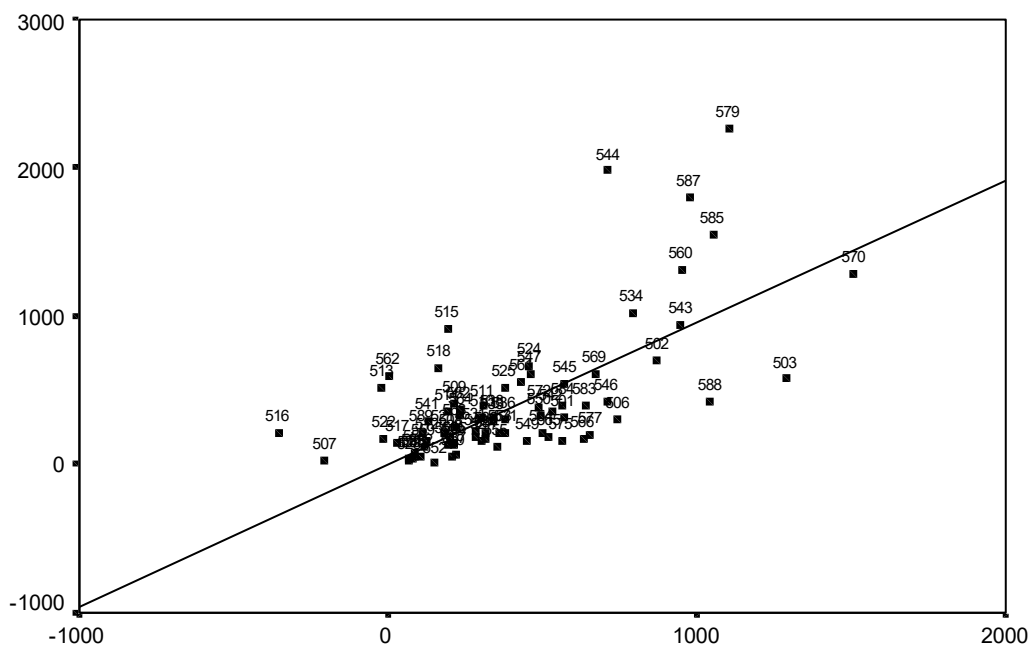
прямой получили финансовой помощи в 1994 году больше чем теоретическая. Регионы, расположенные под аппроксимирующей прямой соответственно получили финансовой помощи меньше рассчитанной по модели.

В таблицах 4.6-4.8 представлены результаты оценки модели (2) для 1995-1997 гг. Соответствующие диаграммы рассеяния приведены на рисунках 4.2-4.4.

Таблица 4.6

Результаты оценки модели (2) на данных 1995 г.

R	R Square		Adjusted R Square		Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.782	.612		.578		289.8716		1.720	
	Sum of Squares		df		Mean Square		F	Sig.
Regression	9134768.322		6		1522461.387		18.119	.000
Residual	5797762.082		69		84025.537			
Total	14932530.405		75					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	-227.059	531.074		-.428	.670	-1286.523	832.405	
<i>Мед.П</i>	-.652	2.666	-.020	-.244	.808	-5.971	4.668	1.219
<i>Сел.Н</i>	7.917	4.017	.238	1.971	.053	-.096	15.930	2.601
<i>Дем</i>	26.559	14.897	.208	1.783	.079	-3.160	56.279	2.420
<i>ЖКХ/И</i>	-89.681	136.131	-.077	-.659	.512	-361.256	181.894	2.431
<i>СК/И</i>	537.618	92.283	.625	5.826	.000	353.519	721.716	2.043
<i>ДБ/И</i>	-.122	.057	-.186	-2.138	.036	-.237	-.008	1.339
Casewise diagnostics								
Регион №	Std. Residual		$\Phi П / I$		Predicted Value		Residual	
79	3.203		2255.94		1327.4576		928.4794	



Смоделированные значения ФП, 1995 г.

Рисунок 4.2. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (2) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1995 г.

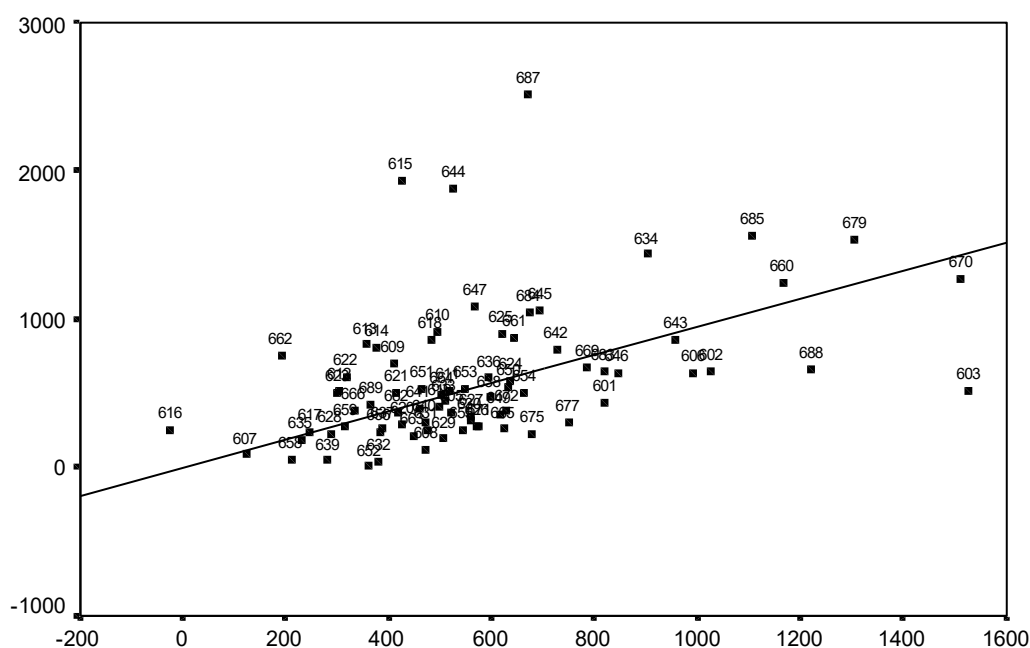
На данных 1995 года моделью объясняется больший процент дисперсии чем в 1994 году. Коэффициент детерминации вырос до 0.61 (0.57 в 1994 г.). Более того, знак коэффициента при переменной доходов принял отрицательные значения. Это согласуется с гипотезой о доходном выравнивании, в соответствии с которой более "богатые" регионы, получают из федерального бюджета меньше помощи. Переменная расходов ЖКХ как и в предыдущем случае остается не значимой. Перестала быть значимой и переменная, характеризующая потребность в расходах на медицину.

Анализ "выбросов" идентифицирует в 1995 году существенно выделяющиеся объемы помощи для республики Саха-Якутия (№79). На этот раз объемы помощи для данного региона существенно выше теоретического значения, тогда как в 1994 году наблюдалась обратная ситуация (см. рис. 4.1): объемы помощи были существенно ниже определенного по модели значения (линейного аппроксимирующего тренда). Таким образом, закономерности в постоянном завышении либо занижении финансовой помощи для данной республики не наблюдается.

Таблица 4.7

Результаты оценки модели (2) на данных 1996 г.

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson				
.630	.397	.345	374.9896	1.504				
Sum of Squares		df	Mean Square	F	Sig.			
Regression	6475851.627	6	1079308.604	7.676	.000			
Residual	9843203.096	70	140617.187					
Total	16319054.722	76						
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	-202.481	691.098		-.293	.770	-1580.833	1175.871	
Мед.П	2.382	3.430	.071	.694	.490	-4.459	9.222	1.206
Сел.Н	8.659	5.309	.248	1.631	.107	-1.930	19.247	2.674
Дет	16.608	19.900	.124	.835	.407	-23.082	56.297	2.565
ЖКХ/И	-5.662	177.827	-.005	-.032	.975	-360.327	349.003	2.484
СК/И	434.759	117.933	.496	3.686	.000	199.548	669.969	2.100
ДБ/И	-.105	.051	-.216	-2.041	.045	-.208	-.002	1.302
Casewise diagnostics								
Регион №	Std. Residual	ФП / I		Predicted Value	Residual			
15	3.882	1930.39		474.6167	1455.7690			
87	3.664	2513.19		1139.3613	1373.8279			



Смоделированные значения ФП, 1996 г.

Рисунок 4.3. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (2) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1996 г.

В 1996 году объясняющие свойства модели существенно снизились. Коэффициент детерминации теперь равен 0.40 ($R^2=0.57$ и 0.61 в 1994 и 1995 гг.

соответственно). По всей видимости, это связано с наличием значительных "выбросов", уменьшающих объясняющие свойства модели (см. таблицу 4.7, рисунок 4.3).

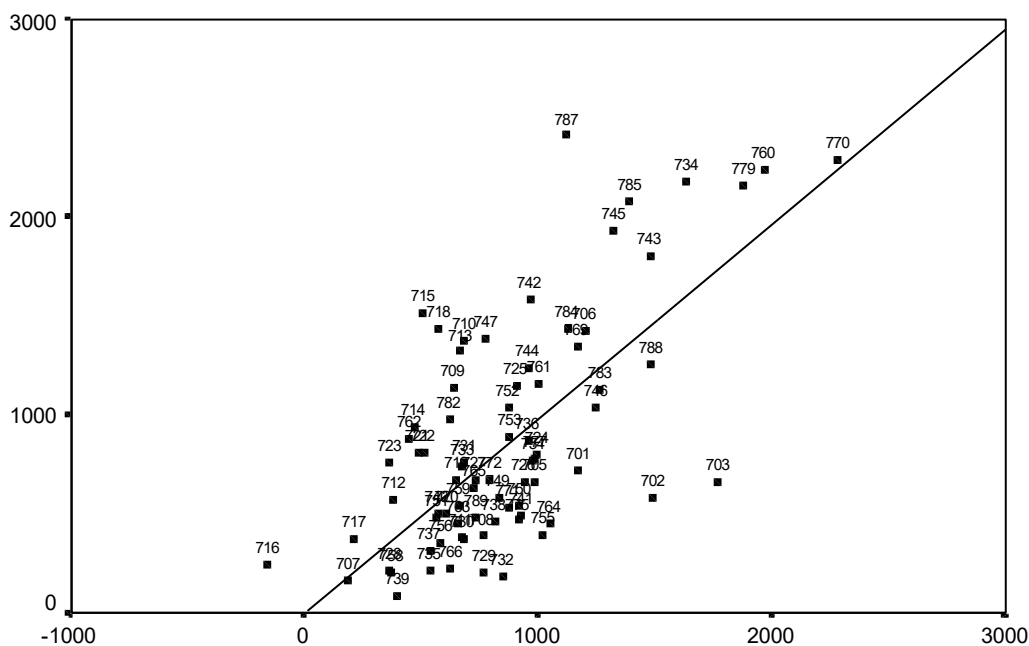
Объемы помощи в значительной степени выше теоретических значений для Костромской (№15) и Магаданской областей (№87), а также, как можно увидеть из диаграммы рассеяния (рисунок 4.3), и для республики Ингушетия (№44).

Как и в предыдущем случае доходная переменная значима и входит в модели с отрицательным коэффициентом. Остальные коэффициенты, кроме северного коэффициента не значимы.

Таблица 4.8

Результаты оценки модели (2) на данных 1997 г.

R	R Square		Adjusted R Square		Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.740	.548		.509		401.0231		1.304	
	Sum of Squares		Df		Mean Square		F	Sig.
Regression	13644552.385		6		2274092.064		14.141	.000
Residual	11257367.149		70		160819.531			
Total	24901919.534		76					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	-2235.267	735.820		-3.038	.003	-3702.813	-767.720	
<i>Мед.П</i>	8.804	3.611	.212	2.438	.017	1.601	16.007	1.169
<i>Сел.Н</i>	15.872	5.669	.367	2.800	.007	4.566	27.179	2.667
<i>Дем</i>	60.158	21.510	.362	2.797	.007	17.258	103.058	2.594
<i>ЖКХ/И</i>	347.365	189.759	.231	1.831	.071	-31.097	725.827	2.473
<i>СК/И</i>	301.430	112.172	.308	2.687	.009	77.711	525.150	2.040
<i>ДБ/И</i>	-7.185E-02	.030	-.208	-2.374	.020	-.132	-.011	1.185



Смоделированные значения ФП, 1997 г.

Рисунок 4.4. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (2) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1997 г.

В 1997 году модель объясняет 55% дисперсии, практически все коэффициенты значимы на уровне доверия 95%. Фактор расходов ЖКХ значим на уровне доверия 93%. На этот раз не обнаруживаются существенных "выбросов".

Таким образом, обобщая результаты, можно сделать следующие выводы:

1. Распределение финансовой помощи регионам имело определенный эффект доходного выравнивания, во всяком случае в 1995-97 гг., что подтверждается результатами расчетов.

2. С большой долей уверенности можно говорить о существовании учета расходных потребностей в распределении финансовой помощи, что отражается в значимости коэффициентов при переменных, характеризующих расходные потребности. При добавлении в модель переменных расходных потребностей значительно увеличился процент объясненной дисперсии. Скорректированный коэффициент детерминации (Adjusted R Square) увеличился до 0.35-0.6 (0.0-0.2 в модели (1)).

3. Анализ выбросов показывает, что нельзя выделить регионы, которые во всех исследованных периодах получают значительно больше, либо значительно меньше финансовой помощи в соответствии с выбранными критериями. Значительным отклонением мы считаем "выбросы" (строго – ошибка больше трех стандартных

отклонений). Отсюда можно предположить, что распределение помощи стремится к теоретическим значениям, т.к. закономерности в "выбросах" не наблюдается, что может свидетельствовать об их случайности. Однако, с другой стороны, отсутствие закономерности в выбросах может быть также вызвано наличием неучтенных изменчивых факторов. Если эти факторы обуславливаются разовыми решениями о поддержке тех или других регионов, то их действительно можно считать случайными в рамках данной модели. Если же эти факторы распространяют свое влияние на всех периодах, то они, по всей видимости, должны быть учтены моделью. Однако, надо отметить, что для того чтобы они могли объяснять образовавшиеся "выбросы", это должны быть очень существенные факторы, доминирующие в разные периоды в разных регионах. Пример такого постоянно действующего фактора предложить сложно, и поэтому будем считать, что положительные "выбросы" обуславливаются разовыми программами поддержки регионов. Отрицательный выброс наблюдался только в 1994 году для республики Саха (Якутия), который компенсируется положительным выбросом в следующем (1995) году.

Итак, мы рассмотрели соответствие фактического распределения помощи регионам нашей модели распределения. Однако, по всей видимости, при утверждении размеров помощи используются прогнозные значения доходных и расходных переменных (вероятно равные текущим значениям). Фактические же значения, которые мы использовали в расчетах, при распределении помощи не известны и поэтому не равны прогнозным. Возникающая вследствие этого ошибка прогноза увеличивает общую ошибку модели. Поэтому, вероятно, использование прогнозных значений параметров покажет лучшие объясняющие характеристики модели.

Предположим, что при распределении объемов помощи на будущий период в качестве прогнозных используются текущие значения характеристик. Тогда с помощью нашей модели мы сможем оценить насколько фактический механизм распределения помощи соответствует реальным характеристикам, учитываемым в модели. По сути, теперь наша модель будет иметь описательный характер процесса распределения, тогда как ранее мы исследовали фактическое соответствие помощи фактическим реалиям.

Модель распределения финансовой помощи на основе доходного и расходного выравнивания с использованием прогнозных значений критериев

Итак, применим в модели (2) запаздывающие значения регрессоров, что превратит ее из модели проверки соответствия помощи определенным критериям в

описательную модель распределения. Вместо переменной доходов местных бюджетов используем оцененные в задании №6 значения налогового потенциала регионов:

$$\left(\frac{\Phi\Pi_i}{I_i}\right)_t = a_0 + a_1 \cdot \left(\frac{НП_i^*}{I_i}\right)_{t-1} + a_2 \cdot (Мед.П_i)_{t-1} + a_3 \cdot (Сел.Н_i)_{t-1} + a_3 \cdot (Дем_i)_{t-1} + a_4 \cdot \left(\frac{ЖКХ_i}{I_i}\right)_{t-1} + a_5 \cdot \left(\frac{СК_i}{I_i}\right)_{t-1} + \varepsilon \quad (3)$$

$$t = \{1995; 1996; 1997\}$$

$$i = \overline{1; 89}$$

где

$$НП_i^* = ПП_i^{0.44} \cdot СХ_i^{-0.08} \cdot УН_i^{0.20} \cdot ПРС_i^{0.40} \cdot e^{0.008ТН_i} \quad - \quad \text{оценка} \quad \text{налогового}$$

потенциала i -того региона, теоретическое значение образованных в регионе налоговых обязательств (см. задание №6);

$ПП_i$ – объем промышленной продукции;

$СХ_i$ – валовой объем сельского хозяйства;

$УН_i$ – объем предоставленных услуг населению;

$ПРС_i$ – объем подрядных работ строительства;

$ТН_i$ – доля трудоспособного населения.

$\left(\frac{\Phi\Pi_i}{I_i}\right)_t$ – финансовая помощь i -тому (включая северный завоз) из

федерального бюджета в сопоставимых ценах, тыс. руб.;

I_i – региональный индекс цен (отношение суммы прожиточного минимума i -того региона к среднему по России);

$ЖКХ_i$ – индекс нормативных расходов ЖКХ i -того региона на душу населения, тыс. руб. в сопоставимых ценах (рассчитывается как отношение нормативных расходов ЖКХ на душу населения в соответствующем регионе к среднему показателю по России);

$Мед.П_i$ – численность среднего медицинского персонала в расчете на 10000 населения в i -том регионе;

$Сел.Н_i$ – доля (%) сельского населения в общей численности, в предыдущем году;

$Дем_i$ – население младше трудоспособного возраста в i -том регионе в процентах к общей численности;

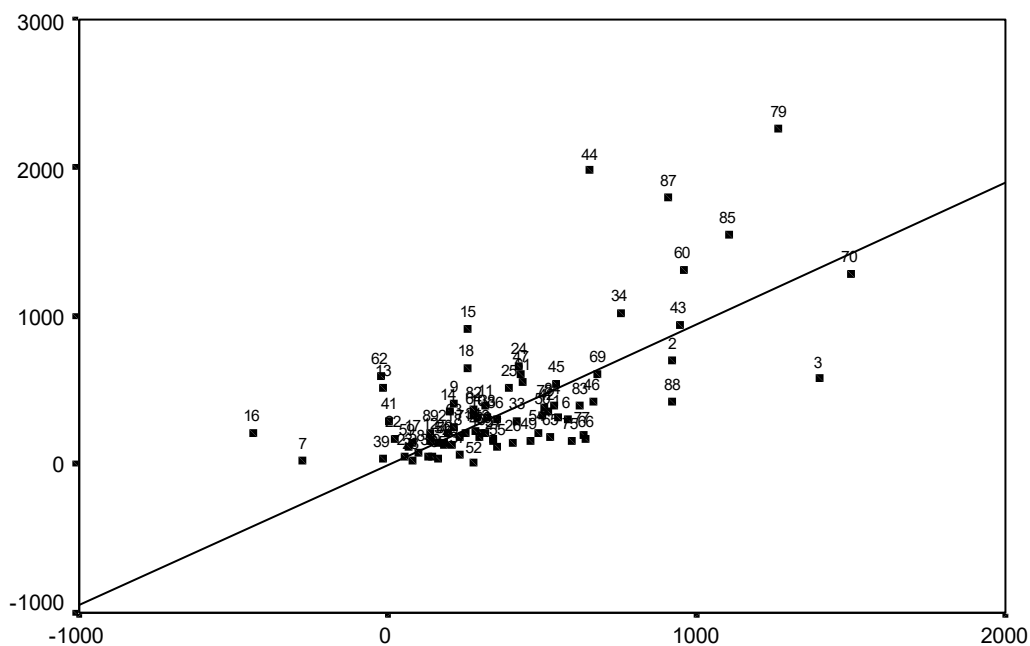
$СК_i$ – северный коэффициент, региональный индекс дискомфорта (рассчитывается Минэкономки);

Результаты оценки модели приведены в таблице 4.9-4.11. Соответствующие диаграммы рассеяния фактических и предсказанных значений представлены на рисунках 4.5-4.7.

Таблица 4.9

Результаты оценки модели (3) на данных 1995 г.

R	R Square		Adjusted R Square		Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.782	.612		.579		288.4164		1.705	
	Sum of Squares		df		Mean Square		F	Sig.
Regression	9181565.411		6		1530260.902		18.396	.000
Residual	5822881.056		70		83184.015			
Total	15004446.467		76					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	16.807	546.834		.031	.976	-1073.819	1107.432	
$Мед.П_{t-1}$	-1.485	2.605	-.046	-.570	.570	-6.681	3.710	1.176
$Сел.Н_{t-1}$	7.377	4.317	.226	1.709	.092	-1.232	15.986	3.143
$Дем_{t-1}$	21.027	14.416	.166	1.459	.149	-7.725	49.779	2.326
$(ЖКХ/I)_{t-1}$	-110.120	132.853	-.094	-.829	.410	-375.086	154.847	2.343
$(СК/I)_{t-1}$	554.153	92.996	.626	5.959	.000	368.678	739.627	1.992
$(НП^*/I)_{t-1}$	-.231	.124	-.175	-1.866	.066	-.478	.016	1.578
Casewise diagnostics								
Регион №	Std. Residual		$\Phi П / I$		Predicted Value		Residual	
44	3.041		1973.68		1096.6539		877.0222	



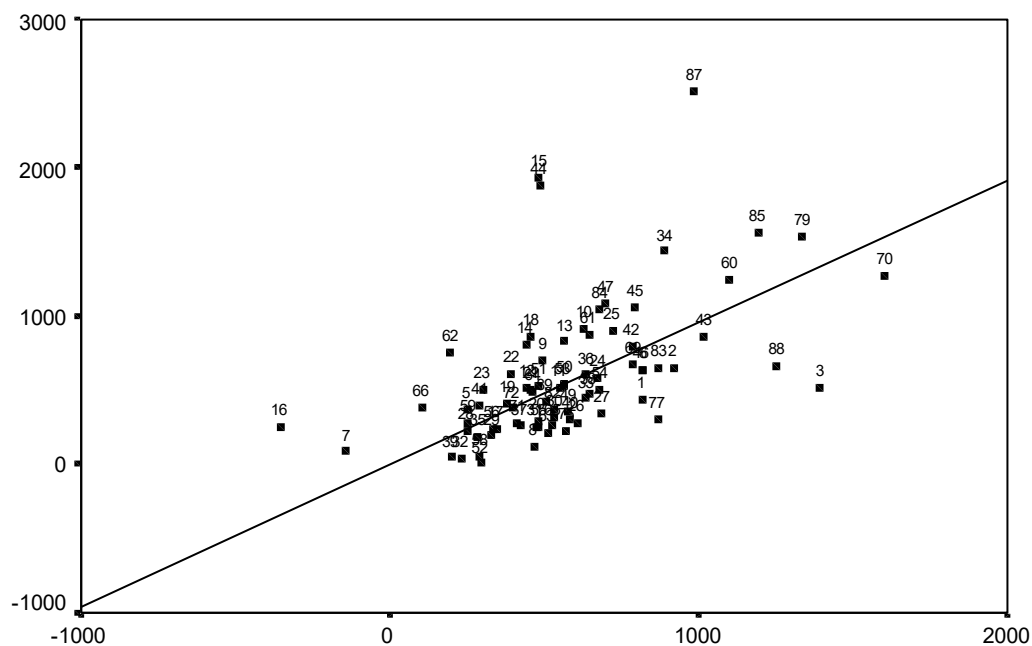
Значения предсказанные регрессией

Рисунок 4.5. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (3) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1995 г.

Таблица 4.10

Результаты оценки модели (3) на данных 1996 г.

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson				
.687	.471	.426	351.0615	1.689				
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.			
Regression	7691961.422	6	1281993.570	10.402	.000			
Residual	8627093.300	70	123244.190					
Total	16319054.722	76						
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	229.209	657.716		.348	.729	-1082.564	1540.982	
$Med.P_{t-1}$	2.485	3.156	.074	.787	.434	-3.809	8.779	1.165
$Сел.Н_{t-1}$	3.728	5.348	.108	.697	.488	-6.937	14.394	3.159
Dem_{t-1}	12.259	18.034	.092	.680	.499	-23.708	48.226	2.422
$(ЖКХ/I)_{t-1}$	-11.764	163.503	-.010	-.072	.943	-337.861	314.333	2.396
$(СК/I)_{t-1}$	392.942	112.639	.437	3.489	.001	168.292	617.593	2.080
$(НИП^*/I)_{t-1}$	-.198	.054	-.407	-3.681	.000	-.305	-.091	1.617
Casewise diagnostics								
Регион №	Std. Residual	$\Phi П / I$		Predicted Value	Residual			
15	3.987	1930.39		530.6613	1399.7243			
87	3.331	2513.19		1343.6608	1169.5283			



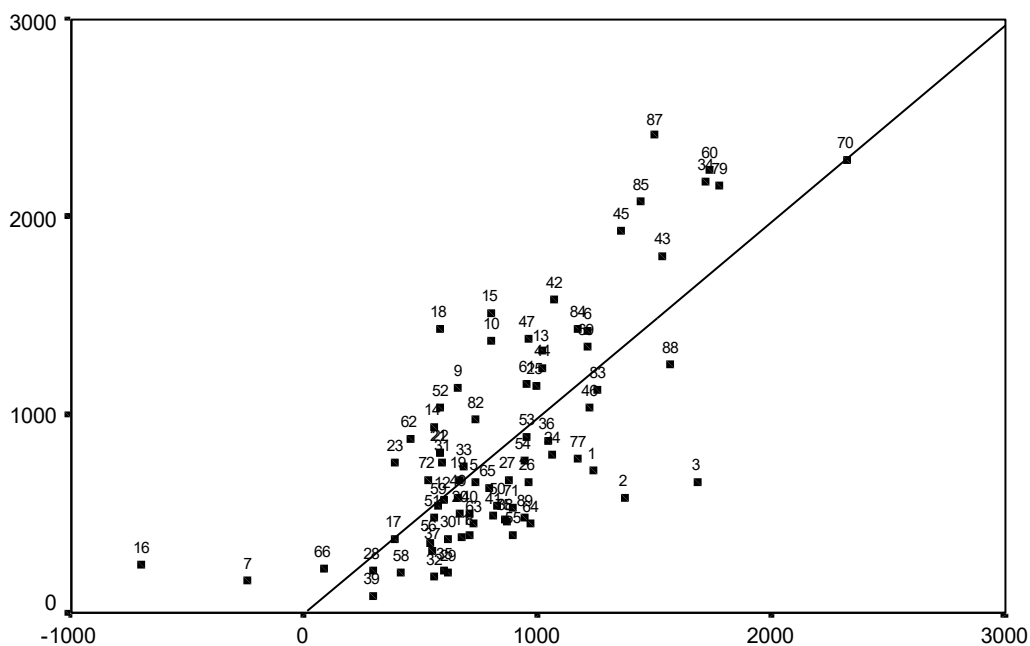
Значения предсказанные регрессией

Рисунок 4.6. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (3) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1996 г.

Таблица 4.11

Результаты оценки модели (3) на данных 1997 г.

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson			
.792	.627	.595	364.1391		1.368			
	Sum of Squares	df	Mean Square		F	Sig.		
Regression	15620108.504	6	2603351.417		19.634	.000		
Residual	9281811.031	70	132597.300					
Total	24901919.534	76						
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	-1699.727	680.631		-2.497	.015	-3057.201	-342.252	
$Med.P_{t-1}$	8.992	3.276	.216	2.745	.008	2.458	15.526	1.167
$Сел.Н_{t-1}$	6.380	5.720	.148	1.115	.268	-5.028	17.788	3.292
Dem_{t-1}	61.410	19.239	.371	3.192	.002	23.038	99.782	2.543
$(ЖКХ/I)_{t-1}$	310.215	171.304	.207	1.811	.074	-31.440	651.871	2.444
$(СК/I)_{t-1}$	256.084	116.037	.236	2.207	.031	24.656	487.513	2.156
$(НИП^*/I)_{t-1}$	-.169	.037	-.431	-4.610	.000	-.242	-.096	1.642



Значения предсказанные регрессией

Рисунок 4.7. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (3) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1997 г.

Как и предполагалось ранее, объясняющие свойства модели при использовании запаздывающих значений объясняющих факторов действительно возросли, во всяком случае на данных 1996 и 1997 годов. На данных 1995 года объясняющие свойства модели не изменились. Это соответствует гипотезе об использовании в процессе распределения будущей помощи (на следующий период) текущих значений критериев. Примечательно также, что на данных 1997 года не обнаруживаются значимых "выбросов", плохо описываемых моделью значений объясняемой величины.

Таким образом, мы получили модель, объясняющую около 60% процесса распределения финансовой помощи. Если при этом мы полагаем, что необъясненный остаток является случайным, то мы можем говорить о том, что найденные из модели теоретические значения финансовой помощи являются оптимальными. В этом смысле, ошибки модели представляют собой величину отклонения от данного оптимального уровня. В приложении приводятся диаграммы распределения ошибок по регионам, а также процентные изменения доходов территориальных бюджетов при корректировке размеров помощи до теоретических значений, рассчитанных из модели.

Оценка комплектности используемых в модели параметров

Итак, мы построили модель распределения помощи, которая учитывает определенный набор факторов. Модель объясняет около 60% дисперсии финансовой

помощи. Оставшаяся необъясненная часть дисперсии может быть случайной, либо зависеть от других недоучтенных факторов. На самом деле мы не знаем чем вызван данный разброс. Чтобы ответить на этот вопрос, проведем следующий эксперимент. Включим в модель (3) остатки от регрессии, полученные в предыдущем периоде. Тогда, если остатки модели (3) обусловлены лишь случайной составляющей (белый шум), то они не должны повторяться в следующем периоде. Это будет проявляться статистической незначимостью остатков предыдущего периода. Однако данная незначимость может быть связана и с высокой вариацией, непостоянностью неучтенных факторов во времени. Однако, если все же данная зависимость обнаружится, то это будет означать явное наличие недоучтенных в модели факторов распределения финансовой помощи.

$$\left(\frac{\Phi\Pi_i}{I_i}\right)_t = a_0 + a_1 \cdot \left(\frac{Н\Pi_i^*}{I_i}\right)_{t-1} + a_2 \cdot (Мед.П_i)_{t-1} + a_3 \cdot (Сел.Н_i)_{t-1} + a_3 \cdot (Дет_i)_{t-1} + a_4 \cdot \left(\frac{ЖКХ_i}{I_i}\right)_{t-1} + a_5 \cdot \left(\frac{СК_i}{I_i}\right)_{t-1} + a_6 \cdot \varepsilon_{t-1} + \varepsilon_t \quad (4)$$

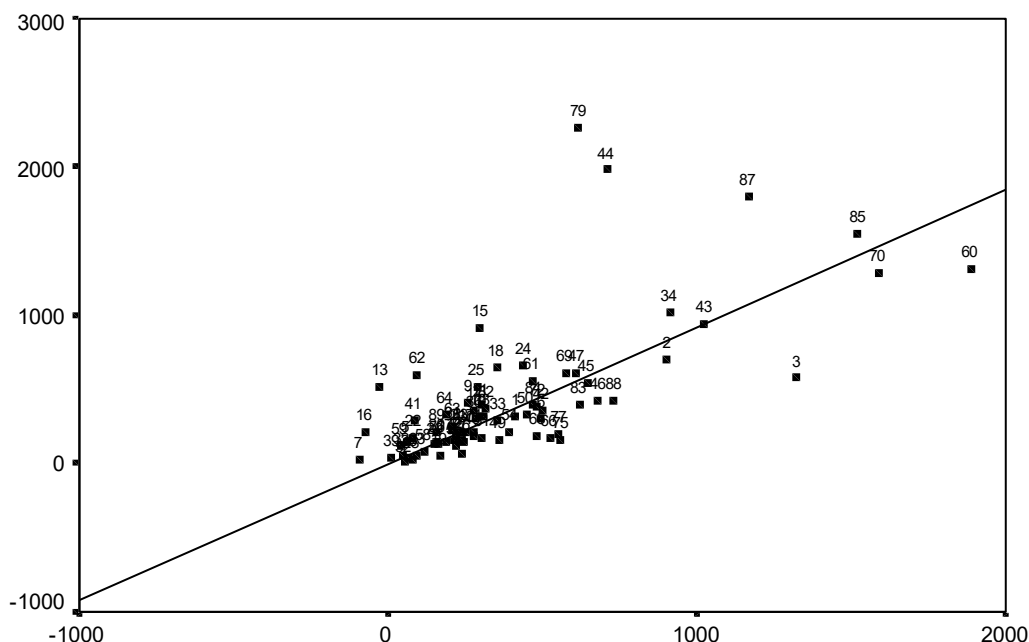
Результаты оценки модели (4) приводятся в таблицах 4.12-4.14, соответствующие диаграммы рассеяния приведены на рисунках 4.8-4.10. для 1995 года в качестве переменной остатков использованы остатки модели (2).

Таблица 4.12

Результаты оценки модели (4) на данных 1995 г.

R	R Square		Adjusted R Square		Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.829	.687		.655		260.8738		2.058	
	Sum of Squares		df		Mean Square		F	Sig.
Regression	10308640.136		7		1472662.877		21.639	.000
Residual	4695806.331		69		68055.164			
Total	15004446.467		76					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	-60.386	494.977		-.122	.903	-1047.838	927.065	
<i>Мед.П_{t-1}</i>	-1.576	2.356	-.049	-.669	.506	-6.276	3.125	1.176
<i>Сел.Н_{t-1}</i>	8.583	3.916	.262	2.192	.032	.771	16.395	3.162
<i>Дет_{t-1}</i>	20.592	13.040	.162	1.579	.119	-5.422	46.606	2.326
<i>(ЖКХ/И)_{t-1}</i>	-109.051	120.166	-.094	-.908	.367	-348.776	130.674	2.343
<i>(СК/И)_{t-1}</i>	560.986	84.132	.634	6.668	.000	393.148	728.825	1.993
<i>(НΠ* /И)_{t-1}</i>	-.158	.114	-.119	-1.388	.170	-.384	.069	1.619

ε_{t-1}	.756	.186	.278	4.070	.000	.386	1.127	1.026
Casewise diagnostics								
Регион №	Std. Residual	$\Phi II / I$		Predicted Value	Residual			
44	3.222	1973.68		1133.1917	840.4843			
79	4.422	2255.94		1102.2963	1153.6408			



Предсказанные регрессией значения

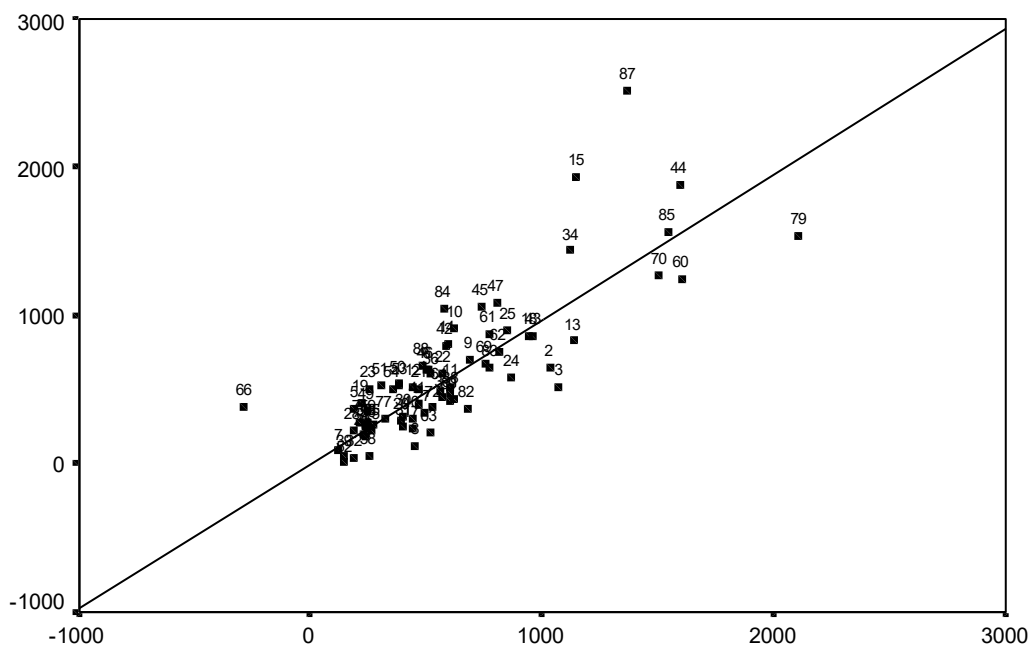
Рисунок 4.8. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (4) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1995 г.

Таблица 4.13

Результаты оценки модели (4) на данных 1996 г.

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson			
.881	.777	.754	230.6561		1.735			
	Sum of Squares	df	Mean Square		F	Sig.		
Regression	12601048.189	7	1800149.741		33.836	.000		
Residual	3617751.415	68	53202.227					
Total	16218799.603	75						
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	436.304	433.587		1.006	.318	-428.905	1301.514	
$Med.P_{t-1}$	1.850	2.077	.055	.891	.376	-2.294	5.995	1.169
$Сел.H_{t-1}$	5.513	3.520	.159	1.566	.122	-1.512	12.537	3.155
Dem_{t-1}	4.437	11.888	.033	.373	.710	-19.285	28.158	2.434
$(ЖКХ/I)_{t-1}$	-66.521	107.671	-.055	-.618	.539	-281.375	148.332	2.402
$(СК/I)_{t-1}$	476.911	74.737	.532	6.381	.000	327.775	626.047	2.116
$(НИП^*/I)_{t-1}$	-.179	.035	-.369	-5.055	.000	-.250	-.108	1.620

ε_{t-1}	1.073	.112	.554	9.595	.000	.849	1.296	1.018
Casewise diagnostics								
Регион №	Std. Residual	$\Phi II / I$		Predicted Value		Residual		
87	3.700	2513.19		1659.7824		853.4067		



Предсказанные регрессией значения

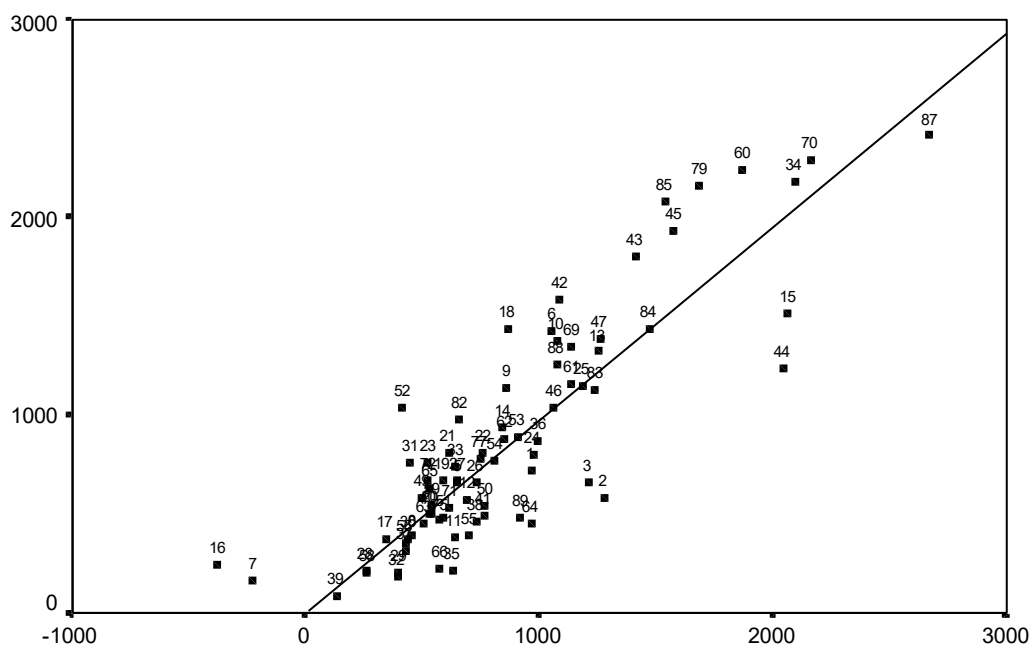
Рисунок 4.9. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (3) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1996 г.

Таблица 4.14

Результаты оценки модели (4) на данных 1997 г.

R	R Square		Adjusted R Square		Std. Error of the Estimate		Durbin-Watson	
.903	.816		.797		258.0055		1.986	
	Sum of Squares		df		Mean Square		F	Sig.
Regression	20308807.328		7		2901258.190		43.584	.000
Residual	4593112.206		69		66566.844			
Total	24901919.534		76					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	VIF
(Constant)	-1536.064	482.645		-3.183	.002	-2498.915	-573.213	
$Мед.П_{t-1}$	8.046	2.324	.194	3.462	.001	3.409	12.682	1.169
$Сел.Н_{t-1}$	10.010	4.076	.232	2.456	.017	1.880	18.141	3.329
$Дет_{t-1}$	51.532	13.682	.312	3.766	.000	24.236	78.828	2.562
$(ЖКХ / I)_{t-1}$	249.685	121.589	.166	2.054	.044	7.121	492.249	2.453
$(СК / I)_{t-1}$	353.804	83.037	.327	4.261	.000	188.150	519.457	2.200
$(НП * / I)_{t-1}$	-.132	.026	-.338	-5.029	.000	-.185	-.080	1.688

ε_{t-1}	.763	.091	.443	8.393	.000	.582	.944	1.041
---------------------	------	------	------	-------	------	------	------	-------



Предсказанные регрессией значения

Рисунок 4.10. Диаграмма рассеяния фактических и оцененных из модели (3) значений финансовой помощи (на душу населения, в сопоставимых ценах), 1997 г.

По результатам оценки моделей видно, что во всех случаях (1995-1997 гг.) переменная остатков регрессии предыдущего периода статистически значима. Это однозначно указывает на то, что моделью учитываются не все факторы, используемые при распределении финансовой помощи. Другой вопрос надо ли учитывать факторы, не учтенные в модели, при распределении финансовой помощи. Если, к примеру, это политические факторы, то, разумеется, мы не должны их учитывать.

Как уже говорилось выше, определение критериев расходного выравнивания задача сложная и неоднозначная. Предложенные переменные могут не отражать всех видов затрат и могут быть изменены и дополнены. Возможно также, что существующая зависимость между расходными потребностями и данными показателями не является линейной. Поэтому, использование тех или иных критериев выравнивания должно быть более обоснованным, особенно при использовании данной модели в качестве нормативной (см. приложение). Также, при разработке нормативной модели необходимо чтобы была исключена возможность воздействия местных властей на значения используемых критериев. Иначе это может привести к мотивации усилий местных властей к их изменению с целью увеличения объемов помощи. С этой точки

зрения переменная количества медперсонала, отвечающая за потребность медицинских расходов, не достаточно хороша и должна быть, по всей видимости, заменена другой, менее подверженной манипуляциям переменной. Ясно также, что при изменении критериев выравнивания полученные результаты изменятся. Поэтому результаты данной работы не следует рассматривать как окончательные.

Приложение 4.1. Таблицы и рисунки

Рисунок 11.

Процентное отношение ошибок модели (3) к фактическому значению финансовой помощи в 1997 г. (отрицательные значения означают превышение теоретических значений помощи, найденных из модели, над фактическими).

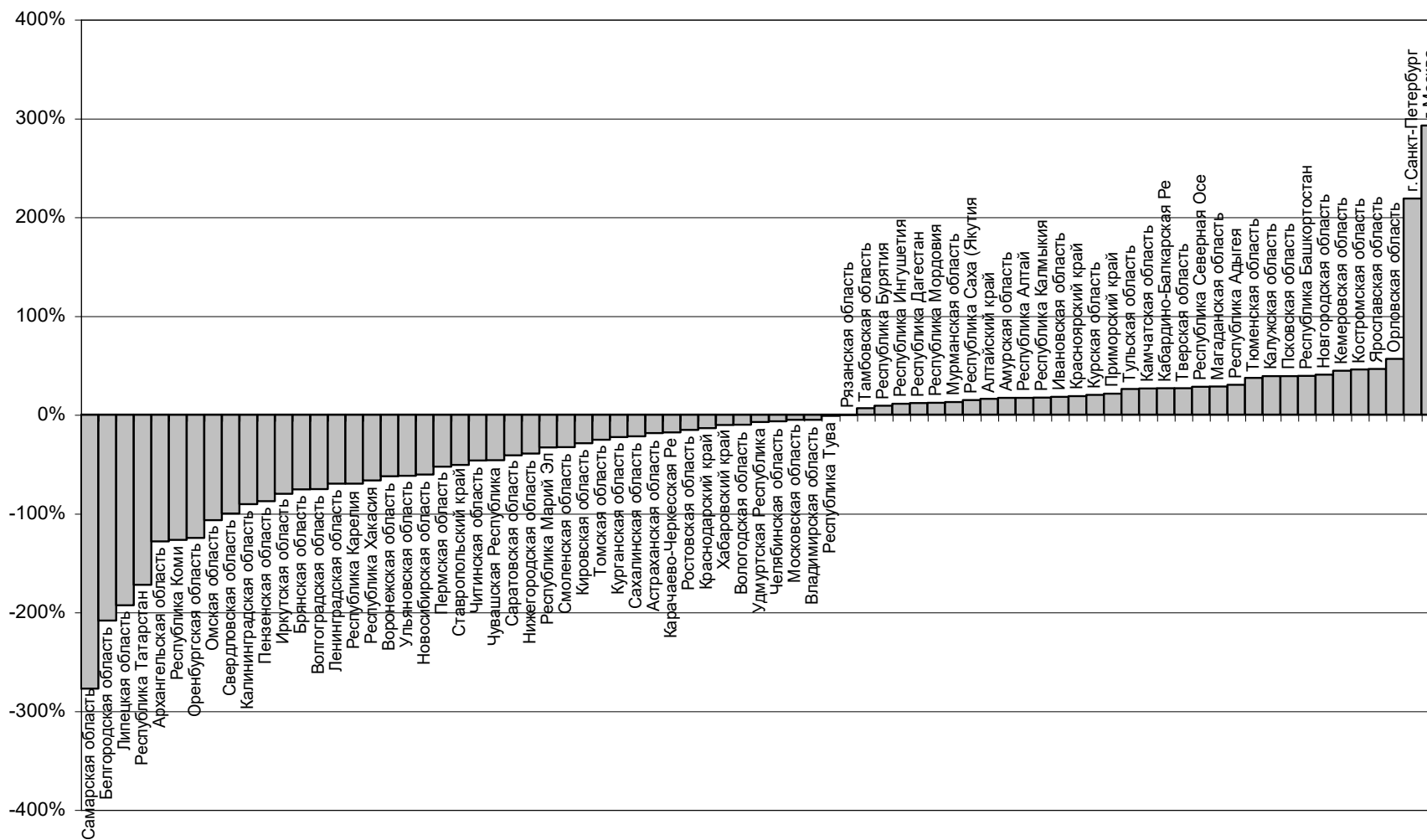


Рисунок 12

Изменение доходов местных бюджетов в случае распределения финансовой помощи в соответствии с моделью (3), 1997 г.

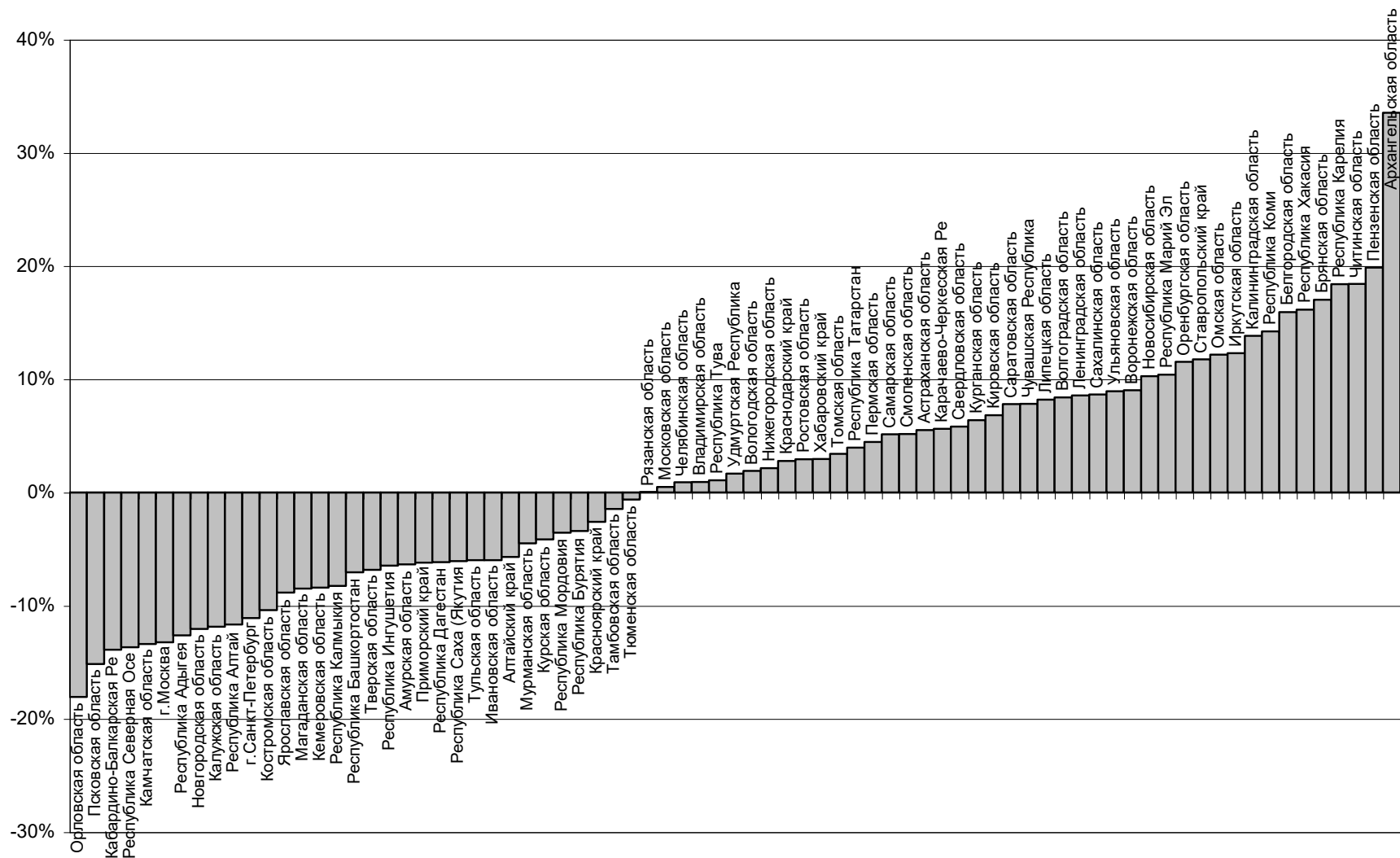


Таблица 0.1

Список регионов

№	Регион	№	Регион
	Северный район		Северо-Кавказский район
1	Республика Карелия	42	Республика Адыгея
2	Республика Коми	43	Республика Дагестан
3	Архангельская область *	44	Республика Ингушетия
4	Ненецкий авт. округ**	45	Кабардино-Балкарская Республика
5	Вологодская область	46	Карачаево-Черкесская Республика
6	Мурманская область	47	Республика Северная Осетия-Алания
	Северо-Западный район	48	Чеченская Республика***
7	г. Санкт-Петербург	49	Краснодарский край
8	Ленинградская область	50	Ставропольский край
9	Новгородская область	51	Ростовская область
10	Псковская область		Уральский район
	Центральный район	52	Республика Башкортостан
11	Брянская область	53	Удмуртская Республика
12	Владимирская область	54	Курганская область
13	Ивановская область	55	Оренбургская область
14	Калужская область	56	Пермская область*
15	Костромская область	57	Коми-Пермяцкий авт. округ**
16	г. Москва	58	Свердловская область
17	Московская область	59	Челябинская область
18	Орловская область		Западно-Сибирский район
19	Рязанская область	60	Республика Алтай
20	Смоленская область	61	Алтайский край
21	Тверская область	62	Кемеровская область
22	Тульская область	63	Новосибирская область
23	Ярославская область	64	Омская область
	Волго-Вятский район	65	Томская область
24	Республика Марий Эл	66	Тюменская область*
25	Республика Мордовия	67	Ханты-Мансийский авт. округ**
26	Чувашская Республика	68	Ямало-Ненецкий авт. округ**
27	Кировская область		Восточно-Сибирский район
28	Нижегородская область	69	Республика Бурятия
	Центрально-Черноземный район	70	Республика Тува
29	Белгородская область	71	Республика Хакасия
30	Воронежская область	72	Красноярский край*
31	Курская область	73	Таймырский авт. округ**
32	Липецкая область	74	Эвенкийский авт. округ**
33	Тамбовская область	75	Иркутская область*
	Поволжский район	76	Усть-Ордынский Бурятский авт. округ**
34	Республика Калмыкия	77	Читинская область*
35	Республика Татарстан	78	Агинский Бурятский авт. округ**
36	Астраханская область		Дальневосточный район
37	Волгоградская область	79	Республика Саха (Якутия)
38	Пензенская область	80	Еврейская авт. область
39	Самарская область	81	Чукотский авт. округ
40	Саратовская область	82	Приморский край
41	Ульяновская область	83	Хабаровский край
		84	Амурская область
		85	Камчатская область*
		86	Корякский авт. округ**
		87	Магаданская область
		88	Сахалинская область
		89	Калининградская область

* - включая автономные образования.

** - учитываются в вышестоящей территории.

*** - регион не участвует в анализе.

5. Предложения по совершенствованию отношений федерального бюджета с бюджетами нижестоящего уровня (принципы распределения Фонда финансовой поддержки регионов)

В мировой практике существуют два основных способа межбюджетного выравнивания — это, во-первых, выравнивание региональных бюджетных доходов и, во-вторых, выделение финансовой помощи для покрытия разницы между прогнозным объемом доходов и нормативным объемом расходов. Часто первый способ называют доходным, а второй — расходно-доходным выравниванием.

Доходное выравнивание традиционно считается самым простым и наиболее прозрачным методом распределения средств федеральной финансовой помощи регионам. Он подразумевает предоставление ресурсов только в зависимости от дифференциации по регионам среднедушевых налоговых доходов (или всех среднедушевых доходов). Такое доходное выравнивание может базироваться на учете отклонения скорректированных отчетных или прогнозных доходов субъекта Федерации от некоторого уровня, например, среднего по Российской Федерации. Альтернативным методом выравнивания может служить перераспределение ресурсов, основывающееся на оценке имеющейся налоговой базы (налогового потенциала), например, на оценке валового регионального продукта, или показателе доходов в регионе, опирающемся на данные сводного финансового баланса. В таком случае федеральная помощь выделяется для выравнивания регионального фискального потенциала.

Заметим, что может иметь место выравнивание доходов регионов в смысле обеспечения каждому из них некоторого минимального уровня доходов, величина которого определяется наличием средств в Фонде поддержки, так и выравнивание в смысле разделения средств Фонда финансовой поддержки пропорционально отклонению фактических душевых бюджетных доходов регионов от среднего (или какого-либо еще заранее заданного уровня).

Принципиальным преимуществом применения на практике методики доходного выравнивания при распределении федеральной финансовой помощи является фактический отказ центральных органов власти от обязательств по финансированию региональных бюджетных расходов. При выравнивании доходных показателей федеральный центр несет ответственность только по обеспечению определенного уровня бюджетных доходов, предоставляя право региональным властям

самостоятельно определять направления расходования средств и, следовательно, — принимать на себя обязательства по их финансированию.

Второй возможный вариант распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов основывается на так называемом расходно-доходном выравнивании. В этом случае определение долей регионов в Фонде учитывает потребности региона в осуществлении бюджетных расходов. При этом главной проблемой становится определение обоснованных расходных потребностей региональных и местных органов власти.

Среди наиболее простых методов можно выделить выравнивание, учитывающее только численность населения отдельных регионов и его половозрастную структуру, а также выравнивание на основе различий между регионами по стоимости стандартной потребительской корзины или величины прожиточного минимума.

Существуют и более сложные подходы к расходно-доходному выравниванию. Может быть предложено выравнивание, основанное на разделении Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации на две части, одна из которых распределяется исходя из цели доходного выравнивания, другая — на основе отклонения нормативных расходов (рассчитанных на основе государственных стандартов) в регионе от средних (нормативных) по России или на основе отклонения нормативных расходов от прогнозных доходов субъекта Федерации.

Другой метод реализован в используемой в 1994-1998 годах методике распределения федерального Фонда финансовой поддержки регионов, основанной на распределении средств Фонда пропорционально нехватке прогнозируемых доходов субъектов Федерации для финансирования его нормативных расходов, рассчитанных путем корректировки фактических базовых расходов субъектов Федерации (за базу взят 1991 год) с учетом действующего федерального законодательства, регламентирующего расходные обязательства региональных бюджетов.

Такой подход может быть радикальным образом усовершенствован, если нормативные обоснованные потребности регионов в расходах определять на основе государственных стандартов в области образования, жилищно-коммунального хозяйства и социального обеспечения. Кроме того, для депрессивных регионов можно выделить защищенную часть трансферта, рассчитываемую таким образом, чтобы обеспечить выравнивание разрыва между прогнозируемыми доходами и нормативными расходами до уровня не большего, чем некоторая доля (например, 50%) нормативных расходов в регионе.

Еще одним вариантом доходно-расходного выравнивания является методика, основывающаяся на сопоставлении нормативных расходов бюджета субъектов Федерации, рассчитанных на основе государственных стандартов (подробнее об оценке расходных потребностей регионов см. раздел 3.4.1) с единым, нормативным уровнем их финансирования, выраженным, например, через долю налоговых поступлений в валовом региональном продукте.

Ниже мы рассмотрим возможные варианты распределения Фонда финансовой поддержки регионов согласно принципам доходного и расходно-доходного выравнивания, проведем анализ проекта методики расчета трансфертов на 1999 год, предложенного трехсторонней рабочей группой по реформе межбюджетных отношений, а также приведем разработанные нами предложения по рационализации распределения ФФПР.

5.1. Методики доходного выравнивания.

Все рассматриваемые методики доходного выравнивания можно условно разделить на три группы: методики, выравнивающие доходы регионов пропорционально отклонению от некоторой величины (например, от среднедушевого дохода по всем регионам или их группам), методики, доводящие доходы регионов до уровня не ниже заданного и, наконец, методики, являющиеся комбинациями методик из первых двух групп. При этом для каждой из методик можно выделить дополнительный вариант: кроме расчета трансфертов, основанного на безусловном выравнивании среднедушевых доходов регионов, возможно проведение расчета, основанного на выравнивании среднедушевых доходов с учетом понижающих коэффициентов, обеспечивающих стимулирование усилий регионов по сбору налогов.

Доходное выравнивание основывается на предоставлении финансовой помощи только в зависимости от дифференциации по регионам среднедушевых доходов, скорректированных с помощью специальных коэффициентов (индекса бюджетных расходов, k_i). Смысл введения корректирующего коэффициента заключается в учете межрегиональной дифференциации стоимости оказания государственных услуг (т.е. он является своего рода "межрегиональным дефлятором" цен оказания бюджетных услуг). Очевидно, что одинаковая абсолютная сумма бюджетных доходов в расчете на душу населения, например, для Магаданской и Тульской областей не означает равного уровня финансирования расходов в указанных субъектах Федерации. В силу того, что расходные потребности в Магаданской области превышают аналогичный показатель

для Тульской области, при прочих равных условиях объем финансовой помощи, необходимый для финансирования определенного уровня расходов в Магаданской области, должен превышать трансферт Тульской области на величину, пропорциональную разнице среднедушевых расходных потребностей в этих регионах.

В настоящее время расчет корректирующих коэффициентов может основываться (вследствие отсутствия утвержденных нормативов бюджетного финансирования по некоторым видам региональных расходов) на различного рода оценках нормативных расходных потребностей, выраженных, в частности, в использовании показателя прожиточного минимума по регионам. При этом возможно использование двух различных подходов.

Первый подход — расчет индивидуальных корректирующих коэффициентов для всех регионов. Тогда формула расчета корректирующего коэффициента (k_i) выглядит следующим образом:

$$k_i = \frac{p_i}{P}, \text{ где}$$

p_i — прожиточный минимум в регионе;

P — среднероссийский прожиточный минимум, минимальный прожиточный минимум среди всех регионов или иной показатель прожиточного минимума.

Второй подход — расчет единых корректирующих коэффициентов для групп регионов, для чего необходимо определение средневзвешенных значений прожиточного минимума по группам регионов:

$$\bar{p}_q = \frac{p_1 \times n_1 + \dots + p_i \times n_i}{\sum_{j=1}^i n_j}, \text{ где}$$

\bar{p}_q — средневзвешенный по численности населения прожиточный минимум для регионов q -ой группы;

n_i — численность населения в регионе;

i — численность регионов в группе.

В качестве групп регионов могут использоваться экономические районы, экономические районы с выделением северных территорий, иные типологии регионов — например, выполненная Министерством труда Российской Федерации (подробнее о группировках субъектов РФ см. Раздел 2.2 настоящей работы).

Формула расчета корректирующего коэффициента в таком случае примет следующий вид:

$$k_q = \frac{\overline{P_q}}{\min_q P_q}.$$

Определим среднедушевые доходы бюджета субъекта Федерации, скорректированные на индекс бюджетных расходов (приведенные доходы, r_i) как:

$$r_i = \frac{R_i}{k_i},$$

где R_i — прогнозный объем доходов бюджета i -го региона в планируемом периоде.

Как уже отмечалось выше, возможны два основных подхода к распределению ФФПР по доходному критерию: пропорционально отклонению от некоторого уровня и основанном на выравнивании приведенных душевых доходов до уровня, определяемого объемом Фонда, — а также их комбинация. Рассмотрим эти подходы.

5.1.1. Доходное выравнивание, основанное на достижении равных значений приведенного душевого бюджетного дохода.

При использовании этого метода Фонд финансовой поддержки регионов распределяется таким образом, чтобы довести приведенные среднедушевые доходы бюджетов субъектов Федерации, до одного и того же, максимально возможного при планируемом объеме Фонда, уровня.

Формально подобная методика распределения трансфертов ФФПР сводится к решению следующей задачи квадратичного программирования для 89 субъектов Федерации, где неизвестными являются сумма среднедушевого трансферта региону, скорректированная на региональный индекс бюджетных расходов, и уровень выравнивания:

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^{89} (r_i + t_i - R)^2 \rightarrow \min \\ \sum_{i=1}^{89} (t_i \times k_i \times n_i) = Tr \\ t_i \geq 0, \forall i \end{cases},$$

где

r_i — приведенный бюджетный доход i -го региона ($r_i = \frac{R_i}{k_i}$, где R_i — душевой

бюджетный доход i -го региона в прогнозном периоде);

k_i — индекс бюджетных расходов для i -го региона;

n_i — численность населения i -го региона;

t_i — сумма трансферта i -му региону в расчете на душу населения, скорректированного на индекс бюджетных расходов;

R — уровень выравнивания;

Tr — общий объем ФФПР.

Расчетный объем трансферта i -му региону T_i в таком случае определяется как:

$$T_i = t_i \times k_i \times N_i.$$

Доля субъекта Федерации в ФФПР (d_i) рассчитывается как отношение расчетного трансферта к суммарному объему расчетных трансфертов:

$$d_i = \frac{T_i}{\sum_{m=1}^M T_m},$$

где

M — количество регионов, получивших право на трансферт.

Программа расчета трансфертов из ФФПР построена следующим образом: сначала производится поиск региона с минимальным приведенным душевым бюджетным доходом среди всех регионов и следующего за ним по этому показателю. Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Сумма недостающих средств для региона с меньшим приведенным душевым доходом затем умножается на индекс бюджетных расходов, уже рассчитанный для первого региона, и на численность населения этого региона, а затем вычитается из общей суммы прогнозируемого ФФПР. Таким образом, после первой итерации регион с минимальным приведенным душевым доходом получил часть трансферта, с учетом которой его приведенный душевой доход стал равным аналогичному показателю для второго региона, участвующего в расчете.

Далее происходит дальнейшее выравнивание по описанному выше принципу, с одним только отличием, что в каждой последующей итерации участвует количество регионов, на единицу большее, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР происходит до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм, не станет равным нулю.

5.1.2. Доходное выравнивание, основанное на выделении трансферта пропорционального отклонению региональных бюджетных доходов от некоторого уровня.

Вторым вариантом распределения ФФПР по методу выравнивания доходов является выделение трансфертов пропорционально отклонению региональных среднедушевых приведенных доходов от некоторого уровня. В качестве этого уровня возможно использование среднего уровня душевых бюджетных доходов по Российской Федерации, максимального уровня среднедушевых бюджетных доходов с различного рода понижающими коэффициентами, а также любого другого значения среднедушевого бюджетного дохода. В своих расчетах мы будем использовать в качестве такого уровня среднедушевые бюджетные доходы по России.

Первым этапом расчета является определение среднедушевого приведенного дохода по всем субъектам Российской Федерации (\bar{r}).

$$\bar{r} = \frac{\sum_{i=1}^{89} r_i}{\sum_{i=1}^{89} n_i} \times a, \text{ где}$$

a — понижающий коэффициент, применяемый для стимулирования налоговых усилий и экономии расходов.

При этом право на получение трансферта имеют только субъекты Федерации, приведенный душевой доход с учетом полученного трансферта у которых ниже, чем среднее значение этого показателя по Российской Федерации с учетом понижающего коэффициента.

Далее рассчитывается доля субъекта Федерации, получившего право на трансферт, в ФФПР (d_i):

$$d_i = \frac{(\bar{r} - r_i) \times n_i}{\sum_{j=1}^p ((\bar{r} - r_j) \times n_j)}, \text{ где}$$

p — количество регионов, получивших право на трансферт.

5.1.3. Методика распределения ФФПР, сочетающая первый и второй варианты доходного выравнивания

Для выяснения влияния того или иного варианта методики доходного выравнивания на усилия региональных властей по сбору налогов и платежей необходимо рассмотреть последствия повышения доходов регионального бюджета в базовом году с точки зрения изменения трансферта из ФФПР в планируемом году.

Методика доходного выравнивания, основанная на доведении приведенного душевого дохода до уровня, определяемого объемом ФФПР, предполагает, что Фонд финансовой поддержки регионов распределяется таким образом, что приведенный душевой доход регионов, получивших право на трансферт, принимает равные значения. Этот уровень финансовой поддержки определяется прежде всего объемом ФФПР, подлежащим распределению.

Введем обозначения:

x — уровень финансовой поддержки (значение приведенного душевого дохода, до которого производится выравнивание);

r — значение приведенного душевого дохода субъекта Федерации в базовом году;

N — численность населения субъекта Федерации;

k — индекс бюджетных расходов для субъекта Федерации.

Тогда, в соответствии с рассматриваемым вариантом методики доходного выравнивания, субъект Федерации получает трансферт (t_1) в объеме:

$$t_1 = (x - r) \times N \times k .$$

Пусть в следующем году произошло увеличение приведенного душевого бюджетного дохода субъекта Федерации на величину R . Вследствие большого числа регионов, получающих трансферт, предположим, что уровень финансовой не изменился. Предположим также, что повышение бюджетных доходов не повлияло на величину прожиточного минимума, а следовательно, и на индекс бюджетных расходов. В таком случае, в следующем году бюджет региона получит трансферт (t_2) в следующем объеме:

$$t_2 = (x - (r + R)) \times N \times k .$$

Объем трансферта сократится на величину:

$$t_1 - t_2 = (x - r) \times N \times k - (x - (r + R)) \times N \times k = N \times k \times [(x - r) - (x - (r + R))] = N \times k \times R$$

То есть величина сокращения трансферта будет равна приросту доходов регионального бюджета.

Другая методика доходного выравнивания предполагает выделение трансферта из ФФПР пропорционально нехватке приведенного душевого дохода до среднего приведенного душевого дохода в расчете на всю численность населения. В этом случае право на трансферт получают регионы, приведенный душевой доход у которых

меньше, чем средний приведенный душевой доход по всем субъектам Федерации. При расчете трансферта регион получает следующий объем трансферта:

$$t_1 = \frac{(\bar{r} - r) \times N}{\sum_i ((\bar{r} - r_i) \times N_i)} \times F, \text{ где}$$

\bar{r} — средний приведенный душевой доход по всем субъектам Федерации;

i — количество регионов, получивших право на трансферт;

F — общий объем ФФПР.

Если в базовом году приведенный душевой доход региона возрос на величину R , то субъект Федерации получит трансферт:

$$t_2 = \frac{(\bar{r} - (r + R)) \times N}{\left(\sum_i ((\bar{r} - r_i) \times N_i) \right) - R \times N} \times F.$$

Если принять, что объем $R \times N$ (прирост приведенного душевого дохода на всю численность населения) составляет небольшую величину по отношению к общей нехватке приведенного душевого дохода, то трансферт региону снизится на величину

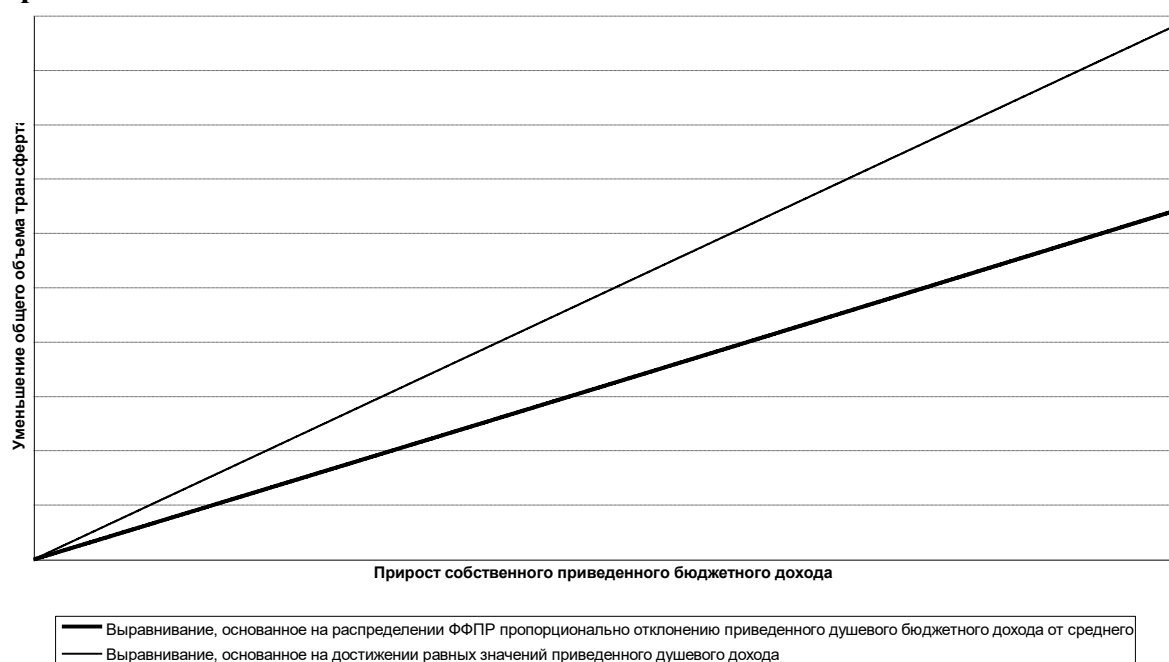
$$t_1 - t_2 = R \times N \times \frac{F}{\sum_i ((\bar{r} - r_i) \times N_i)}.$$

То есть вместо индекса бюджетных расходов снижение объема трансферта зависит от отношения общей величины ФФПР к общей нехватке приведенного душевого дохода всех регионов, получивших право на трансферт, в расчете на всю численность населения. В этом случае объем трансферта уменьшается на величину, пропорциональную увеличению приведенного душевого дохода, но не равную этому приросту в расчете на всю численность населения, так как в качестве коэффициента в этой формуле находится не индекс бюджетных расходов, а отношение, одинаковое для всех регионов.

Более точно зависимость уменьшения объема трансферта от прироста собственного приведенного бюджетного дохода представлена на рисунке 5.1.

Рисунок 5.1

Уменьшение объема трансферта при росте собственных приведенных среднедушевых доходов при разных вариантах методики доходного выравнивания



Из рисунка видно, что при использовании первого варианта доходного выравнивания объем уменьшения трансферта более эластичен по величине прироста собственного приведенного душевого дохода, чем при использовании второго варианта. Другими словами при увеличении собственного приведенного душевого дохода во втором случае происходит меньшее снижение объема трансферта, чем в первом.

Вследствие этого, наиболее рациональным, с нашей точки зрения, вариантом распределения ФФПР по методике доходного выравнивания может быть сочетание первого и второго подходов. Другими словами, часть Фонда было бы целесообразно распределять по варианту методики, предполагающей доведение приведенного душевого дохода субъектов Федерации, имеющих право на трансферт, до определенного уровня, а доли регионов в оставшейся части рассчитывать пропорционально отклонению приведенного душевого дохода региона от среднего значения. Очевидно, что первая часть Фонда должна быть распределена между высокودотационными регионами с целью гарантирования им минимального уровня доходов, а остаток — между всеми регионами включая высокودотационные.

Нами были проведены расчеты распределения Фонда финансовой поддержки регионов на 1998 год согласно всем вышеприведенным методикам доходного

выравнивания (результаты расчетов приведены в Приложении 5.1). Расчеты производились по нескольким вариантам расчета индекса бюджетных расходов:

- 1) без группировки регионов;
- 2) группировка регионов по экономическим районам с включением Кировской области в Северо-Западный экономический район;
- 3) группировка субъектов Федерации по экономическим районам с выделением в составе каждого района территорий Крайнего Севера, выделением г.Москвы в отдельный район и включением Кировской и Калининградской областей в Северо-Западный экономический район;
- 4) группировка субъектов Федерации по экономическим районам с выделением регионов Крайнего Севера и г.Москвы в отдельные экономические районы и включением Кировской и Калининградской областей в Северо-Западный экономический район.

В расчетах мы использовали собственные доходы бюджетов субъектов Федерации по отчету за 1996 год в условиях 1998 года, предоставленные Министерством Финансов РФ, данные о среднемесячном прожиточном минимуме за 1997 год и численность населения субъектов РФ по состоянию на 1 января 1998 года. Объем ФФПР принимался на уровне, запланированном на 1998 год — около 39 млрд. руб. Результаты расчетов показали, что ни один из вариантов методики доходного выравнивания не может быть в чистом виде использован в целях распределения ФФПР.

Так, во всех вариантах расчетов малонаселенные субъекты Федерации с высоким уровнем душевых бюджетных расходов (главным образом, автономные округа — Таймырский, Чукотский, Корякский, Эвенкийский) оказываются в числе регионов, не имеющих права на получение трансферта. Происходит это по причине того, что уровень прожиточного минимума не отражает рост стоимости среднедушевых затрат вследствие низкой плотности населения (возможно и его структуры) — в результате, индексы бюджетных расходов по целой группе регионов оказались заниженными.

Второй причиной неприемлемости указанных вариантов распределения трансфертов является попадание регионов, не имеющих в настоящее время права на трансферт из ФФПР, в число получателей трансферта. Главным образом это касается г.Санкт-Петербурга, Московской области, Красноярского края, Республики Башкортостан. Наиболее показателен в этом отношении Санкт-Петербург — второй по значимости центр экономической и деловой активности в стране после Москвы.

Превышение прожиточного минимума над минимальным по Российской Федерации в этих регионах объясняется не повышенным уровнем бюджетных затрат, а скорее тем, что прожиточный минимум отражает уровень реальных доходов населения и, следовательно, — стоимость потребительских товаров, но не бюджетных услуг. Завышенные значения индекса бюджетных расходов приводят к низкому уровню приведенного душевого дохода, а значит — и к высокому отклонению от среднедушевого дохода по всем регионам, что обуславливает получение этими регионами права на трансферт.

Тем не менее, получение Санкт-Петербургом, как и большинством других фактических доноров ФФПР, права на трансферт происходит, как правило, только в том случае, когда используется какая-либо группировка регионов. В случае расчета индивидуального для каждого региона индекса бюджетных расходов и использования методики доходного выравнивания, предполагающей доведение приведенных среднедушевых доходов до некоего минимального уровня, из числа регионов, не имеющих в настоящее время права на трансферт, получил его только город Санкт-Петербург. При использовании иных вариантов методики доходного выравнивания, расчет индивидуальных индексов бюджетных расходов по каждому региону приводит к тому, что ни один из сегодняшних доноров не получает права на трансферт, тогда как в случае применения группировок расчетные доли таких регионов, как Красноярский край, Республика Башкортостан находятся на весьма высоком уровне.

Исходя из предварительных расчетов распределения Фонда финансовой поддержки регионов по методикам выравнивания региональных бюджетных доходов, можно сделать вывод о том, что необходима некоторая коррекция методики для ее возможного применения на практике. Во-первых, для распределения части Фонда пропорционально отклонению региональных бюджетных доходов от среднедушевого уровня необходимо вводить корректирующие коэффициенты, так как благодаря высоким доходам в нескольких регионах с большой численностью населения средний уровень по России оказывается завышенным, и право на трансферт получает неоправданно большое количество субъектов Федерации.

Во-вторых, необходимо изменение подхода к расчету индекса бюджетных расходов (прежде всего на основе региональных расходных нормативов или их оценок), конструирование оптимальной группировки регионов, если принять ее необходимость при расчете трансфертов, а также учет доходного потенциала регионов при расчете прогнозного объема доходов.

5.2. Методики расходно-доходного выравнивания

Аналогично методикам доходного выравнивания, существует несколько вариантов распределения Фонда финансовой поддержки регионов согласно принципу расходно-доходного выравнивания, который основан, напомним, на предоставлении финансовой помощи в соответствии с разрывом между доходами (доходным потенциалом) и расходами (расходными потребностями) регионов⁴⁹. Так же, как и в случае выравнивания среднедушевых доходов, возможно такое распределение трансфертов, которые обеспечивало бы некоторый минимальный уровень регионального дефицита, определяемого объемом Фонда, простое распределение средств ФФПР пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов, а также комбинация этих двух вариантов. Рассмотрим эти варианты подробнее.

5.2.1. Методика расходно-доходного выравнивания, основанная на обеспечении минимального уровня регионального дефицита

При использовании этого метода Фонд финансовой поддержки регионов распределяется таким образом, чтобы довести расчетный уровень дефицита (разрыва между расчетными доходами и расходными потребностями в прогнозном периоде) бюджетов субъектов Федерации, до одного и того же, минимально возможного при планируемом объеме Фонда, уровня. Уровень выравнивания может быть определен как отношение разрыва между доходами и расходами к расходам бюджета региона.

Формально, так же, как и соответствующий вариант методики доходного выравнивания, осуществление подобного выравнивания сводится к решению задачи квадратичного программирования:

$$\left\{ \begin{array}{l} \sum_{i=1}^{89} \left(\frac{r_i + t_i - e_i}{e_i} - R \right)^2 \rightarrow \min \\ \sum_{i=1}^{89} t_i = Tr \\ t_i \geq 0, \forall i \end{array} \right.$$

r_i — доходы бюджета i -го региона в прогнозном периоде;

e_i — расходные потребности бюджета i -го региона в прогнозном периоде;

n_i — численность населения i -го региона;

⁴⁹ В целях стимулирования налоговых усилий и принятия мер по сокращению расходов возможно введение корректирующего коэффициента по отношению к расчетному объему расходов

t_i — сумма трансферта i -му региону;

R — уровень выравнивания (% к расходам регионального бюджета);

Tr — общий объем ФФПР.

Доля субъекта Федерации в ФФПР (d_i) рассчитывается как отношение расчетного трансферта к суммарному объему расчетных трансфертов:

$$d_i = \frac{t_i}{\sum_{m=1}^M t_m},$$

где

M — количество регионов, получивших право на трансферт.

Суть данной методики доходного выравнивания заключается в том, чтобы при заданном объеме фонда с помощью выделения трансфертов довести показатели приведенного бюджетного дохода на душу населения до максимально возможного уровня.

Расчет трансфертов из ФФПР построен следующим образом: сначала производится поиск региона с минимальным приведенным душевым бюджетным доходом среди всех регионов и следующего за ним по этому показателю. Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Сумма недостающих средств для региона с меньшим приведенным душевым доходом затем умножается на индекс бюджетных расходов, уже рассчитанный для первого региона, и на численность населения этого региона, а затем вычитается из общей суммы прогнозируемого ФФПР. Таким образом, после первой итерации регион с минимальным приведенным душевым доходом получил часть трансферта, с учетом которой его приведенный душевой доход стал равным аналогичному показателю для второго региона, участвующего в расчете.

Далее происходит дальнейшее выравнивание по описанному выше принципу, с одним только отличием, что в каждой последующей итерации участвует количество регионов, на единицу большее, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР происходит до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм, не станет равным нулю.

5.2.2. Методика расходно-доходного выравнивания, основанная на распределении ФФП пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов.

Этот вариант методики заключается в определении доли субъекта Федерации в Фонде финансовой поддержки регионов (d_i) как отношения разрыва между доходами и расходами его бюджета к суммарному дефициту всех субъектов Федерации:

$$\begin{cases} d_i = \frac{e_i - r_i}{\sum_{j=1}^M (e_j - r_j)}, \\ e_i > r_i \end{cases}$$

где M — количество регионов, получивших право на трансферт.

5.2.3. Методика распределения ФФП, совмещающая первый и второй варианты расходно-доходного выравнивания.

Исходя из соображений стимулирования налоговых усилий региональных властей (в случае, если региональные органы власти имеют информацию о том, что дефицит их бюджета будет погашен до определенного уровня независимо от их фискальных усилий, возможно проявление дестимулирующего эффекта первого варианта методики), целесообразна, по нашему мнению, такая комбинация первого и второго вариантов методики расходно-доходного выравнивания, когда часть Фонда (по нашим оценкам, около 20%) распределяется с целью доведения дефицита региональных бюджетов до определенного уровня, а остаток подлежит распределению пропорционально разрыву между прогнозируемыми доходами и расходными потребностями.

Также возможен такой комбинированный вариант распределения ФФП, когда часть Фонда распределяется с целью достижения минимального, заранее заданного уровня дефицита региональных бюджетов (к примеру, 40%-50% к расходам).

В случае применения комбинированной методики расчета трансфертов целесообразно защитить первую часть трансферта в абсолютной сумме, так как в число регионов, получивших право на эту часть трансферта, наверняка войдут депрессивные регионы, об особом подходе к выделению финансовой помощи которым подробно пойдет речь в соответствующем разделе настоящей работы.

Нами были проведены расчеты распределения Фонда финансовой поддержки регионов в случае применения различных вариантов методики расходно-доходного выравнивания. В качестве исходных данных для расчетов нами были приняты доходы субъектов Федерации в 1996 году в условиях и ценах 1998 года, а также расходы

бюджетов субъектов Федерации за 1991 год в условиях 1996 года и ценах 1998 года — показатели, приведенные в расчетах распределения ФФПР, представленных Министерством Финансов РФ в составе документов, сопровождающих законопроект "О федеральном бюджете РФ на 1998 год"⁵⁰. В тех случаях, когда для расчетов был необходим абсолютный объем ФФПР, мы использовали прогнозный объем Фонда на 1998 год — 39 млрд. руб. В расчетах мы также применяли по отношению к расходам региональных бюджетов корректирующий коэффициент в размере 0,9 (результаты расчетов приведены в таблице 5.1.4 и на рисунках 5.1.4 — 5.1.8 Приложения 5.1).

Сравнительный анализ полученных результатов показывает, что в среднем количество регионов, не получающих трансферта из ФФПР по вариантам методики расходно-доходного выравнивания (кроме варианта, предполагающего достижения максимального дефицита региональных бюджетов), меньше, чем аналогичный показатель для методики доходного выравнивания. Это объясняется, по-видимому, тем, что методика расходно-доходного выравнивания, которая основана на пропорциональном распределении ФФПР, в наибольшей степени близка к ныне используемой методике и основывается на тех же исходных данных.

Можно отметить, что из всех приведенных вариантов методики расходно-доходного выравнивания в максимальным образом отвечает задачам текущего межбюджетного выравнивания первый вариант, основанный на доведении расчетного разрыва между бюджетными расходами и доходами регионов до величины, не превышающей определенного уровня. Следуя этой методике, из числа получателей трансфертов исключаются такие регионы с объективно высоким финансовым потенциалом, получающие в настоящее время средства ФФПР, как Вологодская, Нижегородская, Челябинская, Тюменская и Ленинградская области, а доли регионов, традиционно нуждающихся в федеральной финансовой помощи оказываются за счет этого значительно выше существующих. Это касается прежде всего Ивановской области, Корякского АО, Тамбовской области (и почти всех регионов Центрального и Центрально-Черноземного районов), а также Читинской и Сахалинской областей.

Вместе с тем, при анализе данной методики нельзя не учитывать, что ее способность следовать поставленным при расчете трансфертов задачам сильно зависит от точности сделанных прогнозов в отношении как региональных бюджетных

⁵⁰ См.: "Предложения об основных принципах взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в 1998 году с соответствующими расчетами и протоколами согласований (разногласий) с субъектами Российской Федерации"

показателей, так и общего объема Фонда финансовой поддержки регионов. Выравнивание разрыва между доходами и расходами зависит не от относительных долей субъектов Федерации в Фонде, а от абсолютных сумм трансфертов, выделяемых им в течение бюджетного года. В случае сокращения фактического объема Фонда по сравнению с прогнозными показателями при его пропорциональном распределении сокращение абсолютных сумм поступающих регионам трансфертов происходит вполне обоснованно в соответствии с принципом распределения ФФПР. Если подобное происходит в случае использования первого варианта методики расходно-доходного выравнивания, то сокращение абсолютного объема трансферта должно происходить не для всех регионов, получающих средства ФФПР, а только тем из них, кто теряет право на трансферт вследствие снижения уровня выравнивания по причине сокращения объема ФФПР.

На рисунке 5.1.8 Приложения 5.1 показано изменение расчетных долей субъектов Федерации в ФФПР (расчет трансфертов производился по первому варианту методики расходно-доходного выравнивания) в случае снижения в 1998 году фактического объема Фонда с 39 млрд. руб., как было запланировано в законе о федеральном бюджете, до 24 млрд. руб. — уточненного прогноза объема ФФПР, сделанного Министерством Финансов РФ летом текущего года. Из рисунка видно, что в результате изменения распределяемой между регионами суммы число субъектов Федерации, не имеющих право на трансферт, увеличилось с 31 до 45, резко сократились доли в ФФПР нескольких регионов (в частности, Кемеровской области), а доли некоторых регионов возросли.

Таким образом, использование первого варианта методики расходно-доходного (и доходного) выравнивания в чистом виде возможно только при условии защиты в абсолютной сумме общего объема ФФПР (или его части, распределяемой в соответствии с первым вариантом) либо пересчета долей субъектов Федерации при каждом существенном изменении величины ФФПР по сравнению с прогнозным показателем.

При использовании первого варианта методики расходно-доходного выравнивания особое значение приобретает также прогнозирование расходных и доходных показателей региональных бюджетов. Если предположить, что ошибка в прогнозировании региональных бюджетных показателей постоянна по всем субъектам Федерации (т.е. региональные доходы завышены, а расходы занижены в процентном отношении примерно одинаково), то при пропорциональном распределении ФФПР

ошибка устраняется — регионы, имеющие дефицит, получают трансферт. При использовании другого варианта расходно-доходного принципа распределения Фонда постоянность совершаемой при прогнозировании показателей средней ошибки не имеет значения, так как трансферты выделяются по принципу полного покрытия определенной доли разрыва между прогнозируемыми расходами и доходами.

Сказанное в полной мере относится к методикам как расходно-доходного, так и доходного выравнивания.

5.3. Предложения трехсторонней рабочей группы по реформе межбюджетных отношений

Как уже говорилось выше, в целях совершенствования межбюджетных отношений в мае 1998 года была создана трехсторонняя рабочая группа по реформе межбюджетных отношений в Российской Федерации, в состав которой входили представители Правительства РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Одной из задач, стоявших перед участниками рабочей группы, была разработка новой методики распределения федерального Фонда финансовой поддержки регионов на 1999 год. Результатом проведенной работы явился проект методики распределения ФФПР на 1999 год. Изложим вкратце основные положения проекта методики.

Методика распределения Фонда основана на "Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.", одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

Общий объем Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 1999 г. формируется за счет 11% общего размера налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, за исключением доходов от налога на добавленную стоимость и акцизов по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, таможенных пошлин, таможенных сборов и иных таможенных платежей, а также подоходного с физических лиц. Расчет распределения трансфертов ФФПР производится исходя из проектируемого на 1999 г. объема Фонда в 24 510,5 млн.рублей. В составе ФФПР выделяются основная (нецелевая) и целевая (на поддержку "северного" завоза) части, каждая из которых распределяется между субъектами Федерации по отдельной методике с последующим сложением основного (нецелевого) и целевого трансферта.

Нецелевую часть ФФПР планируется распределять по методике доходного выравнивания, предполагающей достижение регионами с учетом полученного

трансферта определенного уровня приведенного среднедушевого бюджетного дохода. Другими словами, при распределении нецелевой части Фонда производится решение задачи квадратичного программирования, описанной в разделе 3.1.1.

Для приведения доходных показателей субъектов Федерации в сопоставимый вид, проект методики предлагает рассчитывать индекс бюджетных расходов (ИБР), который показывает, насколько больше необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению с минимальными по Российской Федерации затратами для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов.

При расчетах ИБР использовалась группировка субъектов Российской Федерации (кроме г.г. Москвы и Санкт-Петербурга) по крупным экономическим районам с выделением районов Крайнего Севера и горных районов Северного Кавказа. Вологодская и Калининградская области были отнесены к регионам Северо-Запада (см. Раздел 2.2).

Формула расчета ИБР для i -го региона (k_i) выглядит следующим образом:

$$k_i = l s_j \times e_{ij}, \text{ где}$$

$l s_j$ — отношение средневзвешенного значения прожиточного минимума по данной группе регионов (в среднем за 1995-1997 гг.) к наименьшей среди всех групп величине средневзвешенного прожиточного минимума (для 1995-1997 гг. — 250 132 руб./чел. в месяц в регионах Центрального Черноземья).

e_{ij} — отношение удельных (в расчете на душу населения) бюджетных расходов в данном регионе к средневзвешенному значению удельных бюджетных расходов по данной группе регионов.

Для приведения собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации к сопоставимому виду удельные (в расчете на душу населения) доходы бюджетов субъектов Федерации корректируются на величину индекса бюджетных расходов.

Удельные бюджетные доходы субъектов Федерации (R_i) рассчитываются по формуле:

$$R_i = \frac{Rev_i}{n_i}, \text{ где}$$

Rev_i — объем собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации в 1997 г. в условиях 1999 г.;

n_i — численность населения данного субъекта Федерации по состоянию на 1 января 1998 года.

Приведенные к сопоставимому виду (скорректированные) удельные бюджетные доходы i -го субъекта Федерации (r_i) рассчитываются по формуле:

$$r_i = \frac{R_i}{k_i}$$

Далее производится расчет распределения ФФПР, результатом которого являются абсолютные значения трансфертов (t_i^1), необходимые для того, чтобы приведенные бюджетные доходы регионов в расчете на душу населения после выравнивания не были ниже уровня, определяемого объемом фонда. Итоговые доли регионов в нецелевой части ФФПР (d_i^1) определяются исходя из отношения суммы трансферта, выделенной субъекту Федерации, к общему объему нецелевой части ФФПР (F^1):

$$d_i^1 = \frac{t_i^1}{F^1}$$

Право на получение целевых трансфертов на поддержку северного завоза имеют субъекты Федерации, для которых отношение расчетных средств на компенсацию части транспортных расходов по северному завозу превышает 0,5% собственных доходов, приведенных к условиям 1999 г.

Доля субъекта Федерации, имеющего право на получение целевого трансферта, в общем объеме средств ФФПР, предназначенных для поддержки северного завоза (d_i^2), принимается равной доле данного субъекта Федерации в общем объеме расчетных средств на компенсацию части расходов по северному завозу на 1999 г.

Итоговая доля субъекта Федерации в ФФПР определяется как средневзвешенное долей региона в нецелевой и целевой частях Фонда, где в качестве весов используются доли ФФПР, направляемые на целевые и нецелевые трансферты:

$$d_i = d_i^1 \times \frac{F^1}{F} + d_i^2 \times \frac{F^2}{F}, \text{ где}$$

F^1, F^2 — соответственно нецелевая и целевая части ФФПР;

F — общий объем ФФПР.

Результаты расчетов по предложенному проекту методики представлены в таблице 5.1.7 и на рисунке 5.1.9 Приложения 5.1.

Разработанный проект методики имеет как достоинства, так и недостатки. Основным недостатком его, как уже отмечалось, является применение группировки регионов в целях расчета индекса бюджетных расходов и некорректный метод расчета указанного индекса, что ведет к возможным искажениям отражения межрегиональной дифференциации уровня бюджетных расходов. К числу недостатков предлагаемой методики относится её большая зависимость от точности прогнозирования региональных доходных показателей и общего объема ФФПР в планируемом периоде, а также возможное дестимулирующее воздействие на усилия региональных органов власти по сбору налогов и платежей (подробнее см. соответственно разделы о методиках расходно-доходного и доходного выравнивания).

Несомненным достоинством проекта методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов является отказ от практики учета расходов региональных бюджетов за 1991 год в условиях отсутствия утвержденных региональных нормативов бюджетного финансирования по большинству расходных статей бюджетов субъектов Федерации.

Согласно предложениям рабочей группы, количество регионов, не имеющих права на трансферт из основной части ФФПР, увеличивается до 38. При этом, права на средства Фонда лишаются как финансово устойчивые регионы (Ленинградская, Ярославская, Вологодская, Тюменская и Нижегородская области), так и регионы, традиционно относящиеся к дотационным — Республика Калмыкия, Рязанская и Тульская области). Неполучение трансферта последними говорит о том, что представленный проект методики нуждается в определенных корректировках.

5.4. Предложения по совершенствованию методики распределения федерального Фонда финансовой поддержки регионов

С учетом высказанных выше соображений о преимуществах и недостатках тех или иных методик распределения федеральной финансовой помощи регионам, можно выделить следующие основные положения методики распределения ФФПР.

1) В силу нежелательности осуществления любой группировки субъектов Федерации при распределении ФФПР, подробно обоснованных в соответствующем разделе настоящей работы, мы предлагаем отказаться от применения группировки регионов в целях расчета трансфертов (в частности, при доведении бюджетных доходов в регионах до средних по группе, при определении региональных индексов бюджетных расходов и др.).

2) Признавая преимущество методик межбюджетного выравнивания, предполагающих распределение ФФП исходя из показателя разрыва между доходным потенциалом и расходными потребностями регионов, в условиях отсутствия оценок региональных расходных потребностей (вследствие неразработанности на федеральном уровне нормативов бюджетного финансирования в региональном разрезе по некоторым группам расходных статей), мы предлагаем остановиться на методике доходно-расходного выравнивания с мультипликативной корректировкой показателей доходного потенциала на индексы, характеризующие расходные потребности региона.

3) Необходимо устранить негативное влияние принципов распределения Фонда на фискальные усилия региональных властей, направив на выравнивание доходов до определенного уровня только часть ФФП, одновременно защитив эту долю в абсолютной сумме. Остаток Фонда предлагается распределить между регионами пропорционально отклонению приведенных бюджетных доходов субъектов Федерации от среднедушевого уровня, скорректированного на понижающий коэффициент.

4) Мы считаем целесообразным исключить из числа получателей средств Фонда финансовой поддержки регионов субъект Федерации, расчетная доля трансферта в прогнозных бюджетных доходах у которых ниже определенной величины (5%-10%), направив высвободившиеся средства на поддержку депрессивных регионов.

В связи с сформулированным выше пунктом 2) следует еще раз остановиться на проблеме оценки расходных потребностей регионов. Как следует из построенной нами и рассмотренной в разделе 4 модели распределения федеральной финансовой помощи, финансовая поддержка регионов линейно зависит от расходных потребностей (положительно) и от регионального доходного потенциала (отрицательно). Упрощенно процесс распределения федеральных ресурсов может быть описан следующей формулой:

$$T_i = a_0 + a_1 \cdot РП_i - a_2 \cdot ДП_i, \text{ где}$$

$РП_i$ — величина расходных потребностей i -го региона;

$ДП_i$ — величина доходного потенциала i -го региона.

T_i — объем федеральной финансовой помощи региону i .

При анализе полученных при построении модели результатов с точки зрения возможности их применения на практике, следует отметить, что в случае существования утвержденных нормативов бюджетного финансирования по всем расходным статьям регионального бюджета, а также обоснованной методики определения доходного потенциала региона, рассчитанные коэффициенты можно было

бы использовать для определения как суммы трансферта региону, так и объема ФФПР в планируемом году. Методика расчета ФФПР при этом должна выглядеть как простое распределение Фонда пропорционально разрыву между доходным потенциалом и расходными потребностями.

Вместе с тем, осуществить подобные расчеты в настоящее не представляется возможным. Основным препятствием для этого, как уже было указано, является отсутствие обоснованных стоимостных показателей, характеризующих доходный потенциал и расходные потребности региона. Применение для расчета долей регионов в ФФПР методики, предполагающей распределение Фонда пропорционально разрыву между доходным потенциалом и расходными потребностями, возможно только, если расчеты по модели показывают, что $a_i \approx a_2$. В противном случае выводом из модели может служить только менее сильное утверждение, что объем финансовой помощи региону прямо пропорционален (с коэффициентом пропорциональности a_i) его взвешенной (с весами 1 и a_2/a_i) разности между расходными потребностями и доходным потенциалом региона.

При отсутствии утвержденных нормативов расходных потребностей региона возможно использование, как это было сделано при построении модели, совокупности стоимостных и натуральных индикаторов. В этом случае, когда расчет единого стоимостного показателя не представляется возможным, целесообразно построение индекса, характеризующего межрегиональное соотношение расходных потребностей или, иначе говоря, цен оказания государственных услуг, попыткой чего явилось использование индекса бюджетных расходов, основанного на соотношении прожиточного минимума, в методиках доходного выравнивания. Основной проблемой при такой постановке задачи является отбор необходимых показателей расходных потребностей, а также определение их весов. После построения индексов стоимости оказания бюджетных услуг, обеспечение прямо пропорциональной зависимости трансферта от расходных потребностей региона производится путем их мультипликативного учета в показателе прогнозных доходов.

В качестве иллюстративного примера нами была выполнена работа по условной оценке региональных нормативных расходов, а также распределению ФФПР на основе этих оценок.

5.4.1. Оценка расходных потребностей регионов

Как уже говорилось выше, для целей межбюджетного выравнивания независимо от применяемой методики распределения финансовой помощи необходима оценка расходных потребностей регионального бюджета на территории субъекта Федерации, т.е. определение стоимости оказания государственных услуг в абсолютном выражении или межрегиональное соотношение указанных стоимостей. Очевидно, что наиболее простым методом оценки расходных потребностей региона является утверждение на федеральном уровне региональных нормативов бюджетного финансирования, основанных на минимальных социальных стандартах. Вместе с тем, в настоящее время нормативы бюджетного финансирования утверждены не по всем расходным статьям, которые необходимо учитывать при распределении финансовой помощи. Вследствие этого, вместе с форсированием утверждения всех необходимых нормативов, возникает потребность в иных методах оценки расходных потребностей регионов, основанных на уже утвержденных нормативах, уровне прожиточного минимума и прочих показателях.

Подходы к определению нормативов бюджетного финансирования

Для целей выравнивания, учитывающего потребности регионов в расходах, необходимо установление нормативов бюджетного финансирования, которые по своему содержанию основываются на минимальных социальных стандартах и гарантиях, которые государство в лице как федеральных, так и региональных органов власти обязуется профинансировать.

В зависимости от форм бюджетного выравнивания могут разрабатываться различные виды федеральных нормативов: общий (фактически отражающий минимальный социальный бюджет региона), специфические — по услугам образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства и т.д. По каждому виду бюджетного норматива определяется объем бюджетных расходов в расчете на душу населения (в целом или по целевым группам — на 1 ученика, пенсионера, сельского жителя и т.д.), которые необходимы для гарантированного финансирования приоритетных социальных услуг в "среднем" (типичном) регионе. При этом фактический уровень финансирования может превышать федеральный норматив за счет выделения из региональных и местных бюджетов дополнительных средств.

Нормативы бюджетного финансирования должны входить в состав ключевых параметров проекта федерального бюджета и обосновывающих его материалов.

Предполагается, что в дальнейшем они будут ежегодно разрабатываться Министерством финансов и Министерством экономики с привлечением профильных министерств и ведомств и предоставляться на утверждение Правительства РФ.

Далее для корректировки нормативов бюджетного финансирования могут быть применены индексы нормативных расходов — коэффициенты, отражающие объективно обусловленное превышение бюджетных расходов на финансирование федерального норматива в данном регионе по сравнению со средним (типичным) регионом. При другом подходе нормативы могут сразу разрабатываться для конкретных регионов или группы регионов.

В последнее время рядом министерств и ведомств были предприняты попытки рассчитать аналогичные по содержанию коэффициенты:

- норматив удельных расходов системы общего образования — представляет собой потребность в финансировании в расчете на 1 учащегося в год (для внешкольных учреждений — на 1 учреждение в год). Такие нормативы рассчитаны Министерством образования по типам образовательных учреждений от уровня потребности 1995 года с учетом полного покрытия затрат на обеспечение учебного (воспитательного) процесса с последовательной корректировкой на дефляторы;
- федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей площади жилья в месяц по 12 экономическим районам Российской Федерации на 1997 год с выделением в составе регионов районов Крайнего Севера и приравненных к ним (утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 года №621);
- нормативы обоснованной потребности в бюджетных расходах на жилищно-коммунальное хозяйство по субъектам Российской Федерации на 1998 - 1999 годы, рассчитанные Фондом "Институт экономики города";
- индексы дискомфорта из расчетов Министерства финансов РФ трансфертов Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФФПР) на 1997 г. (определены с учетом среднедушевых бюджетных доходов, продолжительности отопительного сезона, удельного веса населения, проживающего в районах Крайнего Севера и регионах с ограниченным сроком завоза товаров, величины прожиточного минимума и др.);
- индексы нормативных расходов из "Предложений по совершенствованию

методики ФФПР" Министерства экономики РФ (рассчитаны по существовавшим в 1991 году нормативам на финансирование образования, здравоохранения и ЖКХ);

- интегральный показатель суровости условий жизни населения (рассчитан ЦЭНИИ при Министерстве экономики РФ на основе природно-климатических параметров).

Ни один из этих коэффициентов непосредственно не может использоваться для оценки нормативных бюджетных потребностей конкретных регионов из-за недостаточной прозрачности и объективности методики расчетов и ограниченности сферы применения. Однако тесная связь между этими коэффициентами и фактическими бюджетными расходами на душу населения по регионам свидетельствуют о том, что в целом они отражают сложившиеся на данный момент территориальные различия в условиях финансирования бюджетных расходов.

Кроме государственных социальных стандартов, при определении минимально гарантированной величины расходов бюджета субъекта Федерации в целях расходного выравнивания необходимо принимать во внимание и государственные социальные гарантии, определенные федеральным законодательством и финансируемые из региональных бюджетов. В их числе следует отметить следующие основные статьи расходов:

- льготы для ветеранов войны, инвалидов, работников некоторых федеральных ведомств, пенсионеров по оплате жилья и услуг ЖКХ, по проезду на внутригородском транспорте, по приобретению лекарств и др.;
- жилищные субсидии для малообеспеченных семей;
- пособия на детей в возрасте до 16 лет;
- стипендии студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования и учащимся учреждений специального и начального профессионального образования.

Таким образом, минимальный размер расходов бюджета субъекта РФ следует определять, исходя из государственных нормативов по образованию, здравоохранению, услугам ЖКХ и другим отраслям социальной сферы, а также государственных социальных гарантий, финансируемых из регионального бюджета.

Иллюстративные расчеты.

Как уже отмечалось выше, существующая методика распределения ФФПР основывается на расходах 1991 г., скорректированных и доведенных некоторым

образом до условий планируемого года. В целях совершенствования методики распределения федеральных трансфертов с точки зрения повышения ее прозрачности нам представляется необходимым строить расчеты на основе нормативов бюджетного финансирования. Вследствие отсутствия в настоящий момент таких нормативов по большинству расходных статей региональных бюджетов мы в целях отработки предлагаемых методических подходов рассчитали некоторые условные оценки нормативных расходов региональных бюджетов.

Расчеты выполнены в двух вариантах. Во-первых, мы предположили, что нормативные расходы регионального бюджета, рассчитанные в соответствии с государственными стандартами, близки к среднероссийским расходам, дифференцированным по регионам в соответствии со стоимостью прожиточного минимума, а также в соответствии с обоснованной потребностью в бюджетных расходах на жилищно-коммунальное хозяйство и численностью населения в регионах. Во-вторых, мы рассчитали условные оценки нормативов расходов отдельно по основным статьям бюджетных расходов.

При условной оценке нормативных расходов региональных бюджетов в 1998 году в соответствии с первым вариантом мы исходили из общей суммы расходов бюджетов субъектов РФ без капитальных вложений⁵¹, исчисленной как расходы бюджетов субъектов РФ 1991 года в условиях 1996 года с доведением их до 1998 года. По 77 субъектам РФ (без учета автономных образований и Чеченской республики) эта сумма составила около 307 трлн. руб.

Далее указанная сумма распределялась между региональными бюджетами тремя способами:

- в соответствии с отклонениями годового прожиточного минимума в регионе от средневзвешенного прожиточного минимума по РФ в 1996 году, т.е. исходя из предпосылки, что соотношение расходов без капитальных вложений на душу населения в данном регионе к среднероссийской величине расходов без капиталовложений на душу населения должно быть равно аналогичному соотношению регионального и средневзвешенного по РФ прожиточного минимума.

- половина расходов распределяется в соответствии с соотношением регионального и среднероссийского прожиточного минимума, а другая половина — в

⁵¹ Эти данные взяты из расчета трансфертов из ФФПР на 1998 год, выполненного Минфином РФ с учетом решений Согласительной комиссии и представленного в составе законопроекта "О федеральном бюджете Российской Федерации на 1998 год".

соответствии с долями обоснованных потребностей в бюджетных расходах на ЖКХ в общероссийском показателе (т.е. предполагается, что половина расходов регионального бюджета составляет в общем объеме расходов бюджетов субъектов РФ такую же долю, как и нормативные расходы на финансирование ЖКХ в общероссийском показателе нормативных расходов на финансирование ЖКХ).

- 45% расходов региональных бюджетов (все расходы на ЖКХ, половина расходов на образование, здравоохранение и культуру) дифференцировались по регионам, исходя из обоснованной потребности в бюджетных расходах на ЖКХ, 20% расходов (половина расходов на образование, здравоохранение и культуру) — исходя из соотношения регионального и среднероссийского значений прожиточного минимума в 1996 году, а оставшаяся часть расходов (расходы на социальную политику и прочие расходы) нормировалась пропорционально численности населения регионов.

Результаты расчетов по условной оценке нормативных расходов по первому варианту приведены в таблице 5.1.5 Приложения 5.1 в графах "Всего расходов, дифференцированных по величине прожиточного минимума", "Всего расходов, дифференцированных по величине прожиточного минимума и обоснованным расходам на ЖКХ", "Всего расходов, дифференцированных по величине прожиточного минимума, обоснованным расходам на ЖКХ и численности населения".

Для расчетов второго варианта условной оценки нормативных расходов использовались данные по обоснованной потребности в бюджетных расходах на ЖКХ на 1998 год в ценах середины 1997 г., представленные фондом "Институт экономики города", нормативный объем бюджетного финансирования системы общего образования на 1998 год, а также фактические расходы на здравоохранение, культуру, социальную политику и прочие статьи расходов за 1996 год. Итоговая условная величина оценки нормативных расходов регионов складывалась из нормативных расходов на ЖКХ, доведенных до цен 1998 года с помощью индекса инфляции, нормативных расходов на образование, распределенных между региональными бюджетами пропорционально их долям в общероссийских расходах на образование в 1996 году, а также расчетных значений остальных статей расходов.

Проведенная нами условная оценка нормативных расходов на здравоохранение и культуру в 1998 году рассчитывалась как фактические расходы по этим статьям в 1996 году, дифференцированные в соответствии с расходами на ЖКХ и величиной

прожиточного минимума, как было описано выше, и доводилась до условий 1998 года с помощью индекса инфляции. Условная оценка нормативных расходов на социальную политику рассчитывалась как среднероссийская величина в 1996 году, дифференцированная пропорционально численности населения и доведенная до 1998 года с помощью индекса инфляции. Условная оценка нормативной величины прочих статей расходов в 1996 году определялась по доле прочих расходов в структуре расходов 1996 года, скорректированной на долю капитальных вложений в расходах 1996 года и индекс инфляции за рассматриваемый период.

Из таблицы 5.1.5 Приложения 5.1 (в графах, соответствующим фактическим и дифференцированным либо нормативным статьям расходов), где приведены результаты расчетов по условной оценке нормативных расходов по второму варианту, видно, что итоговая величина меньше, чем расходы 1998 года, рассчитанные Минфином, примерно на 11 трлн. руб. Это, разумеется, не может служить основанием для вывода о том, что расчет расходов 1991 года в условиях 1996, выполненный Министерством финансов, завышен, поскольку наши оценки носят чисто иллюстративный характер. В любом случае важно отметить необходимость проведения достоверных расчетов нормативных расходов для отработки эффективной методики распределения ФФПР.

Результаты расчетов по условной оценке нормативных расходов приведены также на рисунке 5.1.13 Приложения 5.1. Из представленного графика видно, что в целом по 78 регионам рассчитанные оценки нормативных расходов сохраняют тенденции, определенные в расчете расходов, учтенном в проекте Методики расчета трансфертов из ФФПР на 1998 год. С другой стороны, имеются значительные расхождения по нескольким высокодоходным регионам (кроме Свердловской области), заключающиеся в том, что в некоторых вариантах сделанная оценка нормативных расходов по этим регионам выше, чем расходы, содержащиеся в расчете Минфина. Но, тем не менее, определенная степень условности проведенных расчетов не позволяет сделать выводы о корректности оценки нормативных расходов, приведенной в методике распределения ФФПР на 1998 год.

На основании сделанных условных оценок нормативных расходов по регионам Российской Федерации нами был проведен расчет долей субъектов РФ в Фонде финансовой поддержки регионов. Расчеты проводились по методике распределения ФФПР, представленной Министерством финансов в составе документов к проекту закона о федеральном бюджете на 1998 год, с некоторыми изменениями, которые

касаются состава регионов, принимающих участие в расчетах (по причине отсутствия статистической информации из числа субъектов Федерации были исключены автономные округа и Еврейская автономная область, а также Чеченская республика).

Результаты расчетов представлены в таблице 5.1.6 и на рисунке 5.1.14 Приложения 5.1. В таблице в соответствующих графах последовательно приведены доли регионов в ФФПР, полученные при включении в расчет расходов без капиталовложений, приведенных Минфином, и оценок нормативных расходов, сделанных нами на основе нормирования расходов, представленных Минфином, по величине прожиточного минимума, величине прожиточного минимума, нормативам ЖКХ и численности населения, а также на основе суммы имеющихся нормативных расходов и нормированного по величине прожиточного минимума остатка.

Результаты расчетов показывают, что региональные доли в ФФПР, полученные с помощью оценок нормативных расходов, сильно отличаются от аналогичных долей, рассчитанных на основе расходов бюджетов регионов 1991 года в условиях 1996 года и ценах 1998 года. Так, при всех вариантах оценок нормативных расходов за исключением нормирования по прожиточному минимуму, в числе получателей трансферта оказывается г.Санкт-Петербург, при всех оценках нормативных расходов доля в Фонде становится положительной у таких регионов-доноров, как Республика Башкортостан, Пермская и Свердловская области. Вместе с тем, не отмечено существенного снижения доли в ФФПР за исключением трансферта Республике Саха и Кемеровской области, существующая доля которых, как показывают экспертные оценки, сильно завышена.

Расчеты долей субъектов Федерации в ФФПР на основе оценок нормативных расходов показывают их условный характер: распределение Фонда с учетом данного показателя представляется необоснованным вследствие необходимости соответствующей корректировки доходной базы, а также изменения методологии расчета долей. Вместе с тем, становится ясно, что включение в расчет нормирования по численности населения приводит к завышению нормативных расходов в высоконаселенных регионах, так как при высокой степени концентрации бюджетных учреждений удельная стоимость оказания государственных услуг снижается. Аналогично, в регионах с высокой степенью экономической активности, как указывалось выше, уровень прожиточного минимума отражает скорее объем реальных доходов населения, который не связан напрямую со стоимостью бюджетных услуг.

Тем не менее, в качестве иллюстративного примера подобные расчеты позволяют сделать выводы о необходимости совершенствования методов определения нормативных расходов и методики распределения ФФПР.

5.4.2. Оценка возможных вариантов распределения ФФПР в 1999 году

Нами были произведены прогнозные расчеты распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов на 1999 год на основе следующих данных: исходной базой для расчетов послужили показатели уточненных доходов региональных бюджетов за 1997 год в условиях 1999 года с учетом сохранения действия существующего налогового законодательства, включающие в себя прирост недоимки в региональные бюджеты за 1997 год. Индекс бюджетных расходов был рассчитан нами как отношение регионального среднедушевого прожиточного минимума за 1996 год к минимальному среди всех регионов показателю.

Далее расчет трансфертов производился по третьему варианту методики доходного выравнивания (см. раздел 3.1.3) с различными значениями доли Фонда, направляемой на поддержку низкодоходных регионов — 10%, 15% и 20%. Также для каждого из вариантов были рассчитаны три способа распределения второй части ФФПР: пропорционально отклонению от среднедушевых приведенных доходов после получения первой части трансферта и пропорционально отклонению от указанного показателя, уменьшенного на 5% и 10%.

Анализ указанных вариантов распределения ФФПР показывает, что количество регионов, не получающих средств Фонда при использовании предложенной методики составляет от 21 до 27 в зависимости от варианта методики (см. таблицу 5.1). При этом в числе субъектов Федерации, не имеющих права на трансферт, оказываются как устойчивые в финансовом отношении регионы (Тюменская, Нижегородская и Вологодская области), так и регионы с высоким уровнем расходов, но среднедушевые доходы которых в силу малонаселенности также высоки (Таймырский, Эвенкийский и Корякский автономные округа). Очевидно, что исключение подобных субъектов Федерации из числа получателей трансферта не является проблемой несовершенства методики распределения Фонда (такой вывод позволяют сделать результаты расчетов по всем методикам доходного выравнивания, когда малонаселенные регионы практически всегда исключаются из числа получателей финансовой помощи), а скорее результатом методики расчета индекса бюджетных расходов — как уже говорилось,

величина прожиточного минимума отражает далеко не все факторы расходных потребностей.

Таблица 5.1

Количество регионов, не имеющих права на трансферт в 1999 году, при распределении ФФПР по различным вариантам комбинированной методики доходного выравнивания

Доля ФФПР, направленная на поддержку депрессивных регионов	Корректирующий коэффициент		
	0,00	0,95	0,90
10%	21	25	27
15%	21	22	27
20%	23	25	27

Одним из показателей степени адекватности методики распределения финансовой помощи может служить доля Фонда, направляемая тем регионам, для которых федеральные средства не являются значимым доходным источником. Другими словами, средства Фонда не следует расплывать между большим количеством получателей, т.к. в таком случае его средства расходуются нерационально и не выполняют задачу межбюджетного выравнивания. В качестве критерия того, насколько значимой является федеральная финансовая помощи для регионального бюджета, мы приняли показатель доли трансферта в его доходах (см. таблицу 5.2).

Таблица 5.2

Количество регионов, расчетная доля трансферта из ФФПР в доходах в 1999 г. у которых ниже 5%, и суммарная доля в Фонда при различных вариантах распределения

Доля ФФПР, направленная на поддержку депрессивных регионов	Корректирующий коэффициент		
	0,00	0,95	0,90
10%			
Количество регионов, доля трансферта в прогнозных доходах у которых менее 5%	9	10	9
Суммарная доля в ФФПР у регионов, доля трансферта в прогнозных доходах у которых менее 5%	3,57%	4,45%	3,04%
15%			
Количество регионов, доля трансферта в прогнозных доходах у которых менее 5%	9	9	9
Суммарная доля в ФФПР у регионов, доля трансферта в прогнозных доходах у которых менее 5%	3,75%	2,70%	4,58%
20%			
Количество регионов, доля трансферта в прогнозных доходах у которых менее 5%	9	10	9
Суммарная доля в ФФПР у регионов, доля трансферта в прогнозных доходах у которых менее 5%	4,05%	4,43%	3,20%

Анализ представленных данных показывает, что в целом доля Фонда, расходуемая на помощь субъектам Федерации, доля трансферта в доходах у которых

составляет менее 5%, колеблется между 2,7% и 4,45%, а количество таких регионов — от 9 до 10 (при применении утвержденных региональных долей в ФФПР в 1998 году к расчетным данным 1999 года указанные показатели составят соответственно 4,33% ФФПР на 8 регионов). Таким образом, можно сделать вывод, что с точки зрения рассматриваемого критерия наилучшим вариантом распределения ФФПР является тот, когда 15% Фонда выделяется на поддержку депрессивных регионов и распределяется по методике доходного выравнивания, предполагающей установление минимального уровня приведенного среднедушевого дохода, а остаток — пропорционально отклонению приведенного среднедушевого дохода регионов от среднего показателя с учетом корректирующего коэффициента 0,95.

Одной из задач введения в действие нового принципа распределения финансовой помощи является предотвращение серьезного изменения существующей структуры федеральной финансовой поддержки. Показателем степени перераспределения финансовых потоков в рамках трансфертов ФФПР может служить сумма квадратов отклонений рядов расчетных долей регионов в ФФПР от долей регионов, утвержденных законом о федеральном бюджете на 1998 год (см. таблицу 5.3).

Таблица 5.3

Сумма квадратов отклонений рядов расчетных долей регионов в ФФПР от долей регионов, утвержденных законом о федеральном бюджете на 1998 год

Доля ФФПР, направленная на поддержку депрессивных регионов	Корректирующий коэффициент		
	0,00	0,95	0,90
10%	0,0097	0,0098	0,0112
15%	0,0096	0,0104	0,0117
20%	0,0089	0,0097	0,0111

Из представленной таблицы видно, что показатель, характеризующий степень отклонений расчетных долей трансфертов на 1999 год от фактической структуры распределения ФФПР в 1998 году, варьируется от 0,0089 до 0,0117, причем отклонение максимально при направлении 15% Фонда на поддержку депрессивных регионов и растет при увеличении значения корректирующего коэффициента. Согласно анализируемому показателю, лучшим вариантом распределения ФФПР в 1999 году является тот, который предполагает 20% фонда направить на поддержку депрессивных регионов, а остаток распределить между всеми регионами пропорционально отклонению от среднедушевого дохода без применения корректирующего коэффициента.

Подводя итог рассмотрению способов распределения ФФПР, следует отметить, что в зависимости от выбранного критерия анализа предпочтительней оказываются различные варианты распределения Фонда. Вместе с тем, в настоящее время нам не представляется необходимым останавливаться на конкретном варианте комбинированной методики расчета трансфертов, основанной на принципе доходного выравнивания. Очевидно, что предложенная методика нуждается в некоторой доработке, необходимы дополнительные статистические данные (главным образом, характеризующие региональные расходные потребности), с учетом возможна выработка окончательного проекта методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов.

* * *

В данном разделе был произведен обзор и анализ форм и методов осуществления федеральной финансовой помощи. Были выделены два основных принципа распределения Фонда финансовой поддержки регионов: доходное и расходно-доходное выравнивание. Также был проведен анализ проекта методики распределения ФФПР, предложенного трехсторонней рабочей группой по реформе межбюджетных отношений и сделаны предложения по совершенствованию методики распределения Фонда.

По результатам исследования можно сделать следующие выводы: каждая из методик распределения федеральной финансовой помощи имеет свои достоинства и недостатки. Основное преимущество методик доходного выравнивания заключается в том, что при выравнивании доходов федеральный центр не принимает на себя косвенные обязательства по финансированию расходов региональных властей. Вместе с тем, распределение финансовой помощи исходя из показателя разрыва между прогнозным объемом доходов и расходными потребностями регионов не противоречит требованиям региональных органов власти о предоставлении финансовой поддержки для финансирования бюджетных расходов.

Тем не менее, в настоящее время следует отдать предпочтение принципу доходного выравнивания, так как осуществить количественную оценку региональных расходных потребностей в ближайшей перспективе не представляется возможным, а для выравнивания доходов достаточно рассчитать межрегиональное соотношение стоимости оказания бюджетных услуг, что можно сделать на основе ряда косвенных показателей, проведя дополнительные расчеты.

Также следует отметить, что в отличие от проекта методики, одобренного трехсторонней рабочей группой, предполагающей доведение региональных бюджетных доходов до определенного уровня, мы предлагаем остановиться на методике, которая предусматривает подобный принцип расчета долей только для высокودотационных регионов с последующей защитой трансфертов в абсолютной сумме, а остаток Фонда необходимо распределять пропорционально нехватки приведенного дохода до среднедушевого показателя. Такая методика, по нашему мнению, в меньшей степени оказывает дестимулирующее воздействие на налоговые усилия региональных органов власти, а также решает проблему выделения депрессивных регионов.

Вместе с тем, для более точного формулирования методики распределения Фонда и определения основных показателей для расчета трансфертов, необходимы дополнительные исследования.

Приложение 5.1. ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ

Таблица 5.1.1

Доли регионов в ФФПР, полученные в результате распределения по различным вариантам методики доходного выравнивания, основанной на достижении равных значений приведенного душевого бюджетного дохода

Регионы	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Коми	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Красноярский край	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г. Санкт-Петербург	1,8024%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г. Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Липецкая область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Татарстан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Свердловская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,1845%
Белгородская область	1,0176%	0,5486%	0,4946%	0,4879%	0,1878%
Таймырский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,2003%
Вологодская область	0,5552%	0,3559%	0,3350%	0,3301%	0,2327%
Эвенкийский АО	0,0363%	0,0000%	0,0805%	0,0544%	0,2483%
Чеченская Республика	2,7397%	2,8023%	0,0000%	2,8469%	0,2603%
Республика Хакасия	0,5516%	0,4916%	0,6758%	0,6638%	0,3091%
Агинский Бурятский АО	0,2259%	0,2311%	0,3435%	0,3382%	0,3114%
Коми-Пермяцкий АО	0,3585%	0,3748%	0,4350%	0,4306%	0,3147%
Республика Алтай	0,3637%	0,4019%	0,5375%	0,5263%	0,3177%
Ярославская область	0,0879%	0,2013%	0,0000%	0,0000%	0,4068%
Корякский АО	0,0534%	0,0000%	0,2042%	0,0430%	0,4436%
Ленинградская область	0,7641%	1,0983%	1,3048%	1,2856%	0,4504%

Регионы	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Калининградская область	1,0269%	0,8915%	1,6371%	1,6131%	0,4525%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,3820%	0,3955%	0,5869%	0,5869%	0,4624%
Волгоградская область	1,3967%	1,4041%	0,8035%	0,7822%	0,6503%
Челябинская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,6905%
Смоленская область	0,6284%	1,2092%	0,6354%	0,6264%	0,6998%
Республика Карелия	0,6599%	0,5418%	0,6641%	0,8169%	0,7197%
Нижегородская область	0,7009%	0,3735%	0,2705%	0,8940%	0,7260%
Рязанская область	1,1837%	1,6472%	1,0651%	1,0498%	0,7863%
Ингушская Республика	0,9809%	0,9887%	0,9999%	0,9996%	0,7919%
Ульяновская область	0,6779%	1,5449%	1,3515%	1,3264%	0,8162%
Еврейская АО	0,4162%	0,4820%	0,6686%	0,6621%	0,8338%
Тверская область	1,3699%	1,8917%	1,1421%	1,1258%	0,8343%
Карачаево-Черкесская Республика	0,9045%	0,9412%	0,9148%	0,9215%	0,8465%
Мурманская область	0,2547%	0,0000%	0,0361%	0,0000%	0,8629%
Томская область	0,1901%	0,1410%	0,0000%	0,0000%	0,8965%
Тульская область	0,8904%	1,7068%	0,7794%	0,7685%	0,9068%
Курганская область	1,2295%	1,3303%	1,5130%	1,5045%	0,9073%
Новгородская область	0,6882%	0,8467%	1,0665%	1,0509%	0,9210%
Республика Калмыкия	0,4041%	0,4285%	0,4045%	0,3975%	0,9213%
Республика Марий Эл	1,4777%	1,2629%	1,3350%	1,4474%	0,9407%
Тамбовская область	1,4846%	1,6787%	1,6310%	1,6075%	0,9425%
Владимирская область	1,6836%	1,9034%	1,1489%	1,1325%	0,9499%
Чувашская Республика	1,2823%	1,0730%	1,1082%	1,3272%	0,9512%
Оренбургская область	0,0000%	0,3335%	0,2719%	0,2954%	0,9790%
Брянская область	2,8014%	2,6433%	2,1979%	2,1660%	0,9828%
Иркутская область	1,7700%	1,1251%	1,3741%	1,3444%	0,9877%
Курская область	0,4325%	0,1480%	0,0989%	0,0980%	0,9912%
Псковская область	1,2985%	1,5716%	2,0394%	2,0095%	0,9938%
Калужская область	1,1804%	1,4493%	0,9877%	0,9735%	1,0428%
Пензенская область	2,6523%	2,4474%	2,4119%	2,3712%	1,0999%
Архангельская область	1,5443%	1,5096%	2,0711%	2,3313%	1,1025%
Новосибирская область	3,5883%	2,8995%	3,4196%	3,3245%	1,1423%

Регионы	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Камчатская область	0,4244%	0,0524%	1,0352%	0,6980%	1,1653%
Республика Адыгея	0,8807%	0,9304%	0,8988%	0,9066%	1,1671%
Чукотский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	1,2051%
Орловская область	1,1755%	1,4464%	1,1233%	1,1070%	1,3067%
Астраханская область	1,2465%	1,1111%	0,9862%	0,9681%	1,3136%
Республика Мордовия	1,6190%	1,4413%	1,5207%	1,6625%	1,3161%
Воронежская область	2,8975%	2,3050%	2,2136%	2,1821%	1,3301%
Тюменская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	1,3694%
Республика Северная Осетия	1,5479%	1,4507%	1,4113%	1,4215%	1,4011%
Костромская область	0,8122%	1,0256%	0,6823%	0,6725%	1,4042%
Кировская область	2,2435%	2,1019%	2,6712%	1,4620%	1,4126%
Сахалинская область	0,5640%	0,1023%	1,9494%	1,3169%	1,4197%
Магаданская область	0,0843%	0,0000%	0,0472%	0,0000%	1,4335%
Омская область	0,0000%	1,3482%	1,2707%	1,2164%	1,4475%
Республика Тыва	0,8540%	0,8097%	1,5810%	1,1806%	1,4805%
Ивановская область	2,3594%	2,6835%	2,4120%	2,3770%	1,5075%
Удмуртская Республика	1,0009%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	1,5746%
Читинская область	2,4854%	2,0493%	2,9805%	2,9324%	1,7831%
Саратовская область	3,2620%	2,6952%	2,3237%	2,2800%	1,8240%
Хабаровский край	0,5763%	1,2549%	0,1710%	0,1932%	2,1284%
Амурская область	1,2555%	1,7036%	1,9128%	1,9010%	2,3257%
Ставропольский край	4,4467%	4,0043%	3,6809%	3,7500%	2,3602%
Республика Бурятия	1,7483%	1,8916%	2,7585%	2,7142%	2,5914%
Краснодарский край	6,1620%	6,3548%	5,6267%	5,7774%	2,8397%
Ростовская область	3,6929%	4,1739%	3,4019%	3,5569%	3,1110%
Кабардино-Балкарская Республика	1,4536%	1,3720%	1,2934%	1,3109%	3,4155%
Республика Саха	0,8722%	0,0000%	1,2005%	0,2037%	3,6770%
Кемеровская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	3,9925%
Приморский край	1,9149%	2,7241%	2,2414%	2,2430%	4,3097%
Республика Дагестан	5,8883%	6,1671%	6,1970%	6,2026%	5,1659%
Алтайский край	4,7947%	5,4852%	7,3633%	7,2115%	5,5214%

Таблица 5.1.2

Доли регионов в ФФПР, полученные в результате распределения по различным вариантам методики доходного выравнивания, основанной на выделении трансферта пропорционального отклонению региональных бюджетных доходов от среднего.

Субъект Федерации	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Коми	0,0000%	0,2212%	0,0000%	0,2298%	0,0000%
Красноярский край	0,0000%	1,0535%	0,0000%	1,0853%	0,0000%
г. Санкт-Петербург	0,0000%	2,6405%	0,7666%	2,7144%	0,0000%
г. Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	2,2708%	0,0000%	0,5256%	0,0000%
Липецкая область	0,0000%	0,4595%	0,0000%	0,4862%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Татарстан	0,0000%	0,9028%	0,0000%	0,9554%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	1,2730%	0,0000%	1,3471%	0,0000%
Свердловская область	0,0000%	1,2071%	0,0000%	1,2773%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	2,5320%	1,4481%	2,6794%	0,0000%
Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0093%	0,1845%
Белгородская область	1,0130%	1,1014%	0,9704%	1,1655%	0,1878%
Таймырский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,2003%
Вологодская область	0,5012%	0,9532%	0,7246%	0,9890%	0,2327%
Эвенкийский АО	0,0393%	0,0088%	0,0296%	0,0211%	0,2483%
Республика Хакасия	0,5700%	0,5246%	0,5814%	0,5513%	0,3091%
Агинский Бурятский АО	0,2489%	0,1244%	0,2097%	0,1315%	0,3114%
Коми-Пермяцкий АО	0,3922%	0,2184%	0,3504%	0,2311%	0,3147%
Республика Алтай	0,3936%	0,2565%	0,3745%	0,2646%	0,3177%
Ярославская область	0,0000%	0,9647%	0,0000%	0,6970%	0,4068%
Корякский АО	0,0575%	0,0181%	0,0533%	0,0279%	0,4436%
Ленинградская область	0,7063%	1,4022%	1,4245%	1,4622%	0,4504%
Калининградская область	1,0756%	0,8751%	1,3296%	1,2189%	0,4525%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,4199%	0,2179%	0,3615%	0,2303%	0,4624%

Субъект Федерации	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Волгоградская область	1,3251%	1,9593%	1,6391%	2,0734%	0,6503%
Челябинская область	0,0000%	1,4064%	0,0000%	1,4883%	0,6905%
Смоленская область	0,6014%	1,1187%	0,9333%	0,9916%	0,6998%
Республика Карелия	0,6740%	0,6634%	0,6394%	0,7004%	0,7197%
Нижегородская область	0,4452%	2,3965%	1,6293%	2,7272%	0,7260%
Рязанская область	1,2167%	1,3593%	1,3165%	1,2384%	0,7863%
Ингушская Республика	1,0840%	0,5123%	0,8839%	0,5421%	0,7919%
Ульяновская область	0,6263%	1,3466%	1,5508%	1,4250%	0,8162%
Еврейская АО	0,4457%	0,2854%	0,4032%	0,2802%	0,8338%
Тверская область	1,3989%	1,6279%	1,4936%	1,4679%	0,8343%
Карачаево-Черкесская Республика	0,9850%	0,5654%	0,8685%	0,5983%	0,8465%
Мурманская область	0,2052%	0,4358%	0,3588%	0,4586%	0,8629%
Томская область	0,1230%	0,6479%	0,3093%	0,6142%	0,8965%
Тульская область	0,8377%	1,6759%	1,2908%	1,4660%	0,9068%
Курганская область	1,2892%	1,1218%	1,4430%	1,1871%	0,9073%
Новгородская область	0,7101%	0,7369%	0,9168%	0,7719%	0,9210%
Республика Калмыкия	0,4281%	0,3220%	0,4140%	0,3408%	0,9213%
Республика Марий-Эл	1,6039%	0,8896%	1,2723%	0,9636%	0,9407%
Тамбовская область	1,5597%	1,3617%	1,7951%	1,4410%	0,9425%
Владимирская область	1,7541%	1,6382%	1,5028%	1,4771%	0,9499%
Чувашская Республика	1,3243%	1,2020%	1,3431%	1,3295%	0,9512%
Оренбургская область	0,0000%	1,4856%	1,0540%	1,5721%	0,9790%
Брянская область	3,0387%	1,7781%	2,2233%	1,7117%	0,9828%
Иркутская область	1,7551%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,9877%
Курская область	0,3619%	0,8851%	0,6055%	0,9366%	0,9912%
Псковская область	1,3945%	1,0280%	1,5225%	1,0818%	0,9938%
Калужская область	1,2347%	1,1542%	1,1698%	1,0611%	1,0428%
Пензенская область	2,8674%	1,6641%	2,3102%	1,7609%	1,0999%
Архангельская область	1,6157%	1,3622%	1,5852%	1,4389%	1,1025%
Новосибирская область	3,8093%	2,6585%	2,9594%	2,6642%	1,1423%
Камчатская область	0,4492%	0,2284%	0,4186%	0,3227%	1,1653%
Республика Адыгея	0,9565%	0,5705%	0,8626%	0,6037%	1,1671%

Субъект Федерации	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Чукотский АО	0,0000%	0,0000%	0,0086%	0,0000%	1,2051%
Орловская область	1,2469%	1,0384%	1,1986%	0,9814%	1,3067%
Астраханская область	1,3165%	0,9438%	1,1076%	0,9987%	1,3136%
Республика Мордовия	1,7464%	1,0637%	1,4805%	1,1551%	1,3161%
Воронежская область	3,0489%	2,3108%	2,7227%	2,4453%	1,3301%
Тюменская область	0,0000%	0,1807%	0,0000%	0,0429%	1,3694%
Республика Северная Осетия	1,6933%	0,8688%	1,3378%	0,9194%	1,4011%
Костромская область	0,8453%	0,8305%	0,8240%	0,7602%	1,4042%
Кировская область	2,3911%	1,6948%	2,2048%	1,7771%	1,4126%
Сахалинская область	0,5792%	0,4295%	0,7872%	0,6062%	1,4197%
Магаданская область	0,0709%	0,0561%	0,1145%	0,1465%	1,4335%
Омская область	0,0000%	1,7987%	1,5555%	1,7645%	1,4475%
Республика Тыва	0,9397%	0,4572%	0,7897%	0,4832%	1,4805%
Ивановская область	2,5578%	1,6559%	2,2981%	1,6358%	1,5075%
Удмуртская Республика	0,9788%	1,0136%	0,5787%	1,0726%	1,5746%
Читинская область	2,7064%	1,4147%	2,0217%	1,4918%	1,7831%
Саратовская область	3,4429%	2,4081%	2,7238%	2,5483%	1,8240%
Хабаровский край	0,5067%	1,3748%	0,6920%	1,0836%	2,1284%
Амурская область	1,3295%	1,1902%	1,3226%	1,0921%	2,3257%
Ставропольский край	4,7933%	2,8482%	3,8494%	3,0140%	2,3602%
Республика Бурятия	1,8837%	1,2710%	1,8480%	1,3406%	2,5914%
Краснодарский край	6,5126%	4,9704%	6,2659%	5,2598%	2,8397%
Ростовская область	3,7678%	3,8806%	4,3302%	4,1066%	3,1110%
Кабардино-Балкарская Республика	1,5746%	0,9085%	1,2955%	0,9614%	3,4155%
Республика Саха	0,8910%	0,3850%	0,7363%	0,7208%	3,6770%
Кемеровская область	0,0000%	1,6027%	0,0000%	1,4414%	3,9925%
Приморский край	1,9671%	2,2319%	1,9286%	1,9305%	4,3097%
Республика Дагестан	6,4851%	3,2795%	5,5428%	3,4704%	5,1659%
Алтайский край	5,1862%	3,4539%	5,0962%	3,5678%	5,5214%

Таблица 5.1.3

Доли регионов в ФФПР, полученные в результате распределения по различным вариантам методики доходного выравнивания, сочетающей первый и второй варианты выравнивания

Субъект Федерации	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Коми	0,0000%	0,2178%	0,0000%	0,2276%	0,0000%
Красноярский край	0,0000%	0,9395%	0,0000%	0,9733%	0,0000%
г. Санкт-Петербург	0,0000%	2,2683%	0,9943%	2,3431%	0,0000%
г. Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	2,0369%	0,0000%	0,6648%	0,0000%
Липецкая область	0,0000%	0,4098%	0,0000%	0,4348%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0333%	0,0000%	0,0354%	0,0000%
Республика Татарстан	0,0000%	0,8522%	0,0000%	0,9042%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	1,1127%	0,0809%	1,1806%	0,0000%
Свердловская область	0,0000%	1,1199%	0,0000%	1,1882%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	2,1583%	1,5127%	2,2899%	0,0000%
Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0091%	0,1845%
Белгородская область	1,0188%	0,9282%	0,9197%	0,9848%	0,1878%
Таймырский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,2003%
Вологодская область	0,5655%	0,8055%	0,7045%	0,8390%	0,2327%
Эвенкийский АО	0,0662%	0,0077%	0,0388%	0,0176%	0,2483%
Республика Хакасия	0,5483%	0,4378%	0,5285%	0,4615%	0,3091%
Агинский Бурятский АО	0,3027%	0,2730%	0,3026%	0,2836%	0,3114%
Коми-Пермяцкий АО	0,3850%	0,3495%	0,4098%	0,3694%	0,3147%
Республика Алтай	0,4086%	0,4061%	0,4503%	0,3942%	0,3177%
Ярославская область	0,1118%	0,8183%	0,0593%	0,6101%	0,4068%
Корякский АО	0,0925%	0,0156%	0,1003%	0,0235%	0,4436%
Ленинградская область	0,7752%	1,1743%	1,3130%	1,2287%	0,4504%
Калининградская область	1,0180%	0,7290%	1,3239%	1,9993%	0,4525%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,4883%	0,4591%	0,5127%	0,4782%	0,4624%
Волгоградская область	1,4106%	1,6539%	1,5691%	1,7548%	0,6503%

Субъект Федерации	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Челябинская область	0,0000%	1,2427%	0,0000%	1,3185%	0,6905%
Смоленская область	0,6337%	0,9307%	0,8652%	0,8343%	0,6998%
Республика Карелия	0,6574%	0,5552%	0,5915%	0,5877%	0,7197%
Нижегородская область	0,7491%	2,0347%	1,6306%	2,3112%	0,7260%
Рязанская область	1,1779%	1,1531%	1,1966%	1,0369%	0,7863%
Ингушская Республика	1,1995%	0,8842%	0,9994%	0,9201%	0,7919%
Ульяновская область	0,6878%	1,1234%	1,4044%	1,1920%	0,8162%
Еврейская АО	0,5126%	0,6454%	0,5350%	0,4813%	0,8338%
Тверская область	1,3649%	1,3519%	1,3669%	1,2313%	0,8343%
Карачаево-Черкесская Республика	0,9356%	0,7518%	0,9141%	0,8023%	0,8465%
Мурманская область	0,2641%	0,3775%	0,3644%	0,3985%	0,8629%
Томская область	0,2028%	0,5494%	0,3300%	0,5260%	0,8965%
Тульская область	0,9006%	1,3963%	1,2107%	1,2363%	0,9068%
Курганская область	1,2187%	0,9312%	1,3321%	1,0432%	0,9073%
Новгородская область	0,6843%	0,6121%	0,8197%	0,6431%	0,9210%
Республика Калмыкия	0,4006%	0,2673%	0,3800%	0,2976%	0,9213%
Республика Марий-Эл	1,6454%	1,0022%	1,2924%	1,1869%	0,9407%
Тамбовская область	1,4710%	1,1876%	1,6711%	1,3361%	0,9425%
Владимирская область	1,6710%	1,3605%	1,3753%	1,2391%	0,9499%
Чувашская Республика	1,2748%	1,0041%	1,2220%	1,1112%	0,9512%
Оренбургская область	0,0000%	1,2600%	1,0446%	1,3368%	0,9790%
Брянская область	3,1774%	2,2960%	2,1637%	1,7844%	0,9828%
Иркутская область	1,7734%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,9877%
Курская область	0,4459%	0,7514%	0,6051%	0,7972%	0,9912%
Псковская область	1,3359%	1,4590%	1,7628%	1,5436%	0,9938%
Калужская область	1,1706%	1,0608%	1,0574%	0,8871%	1,0428%
Пензенская область	2,8961%	1,7272%	2,2966%	1,9098%	1,0999%
Архангельская область	1,5280%	1,1325%	1,4262%	1,1996%	1,1025%
Новосибирская область	3,6545%	2,2111%	2,6732%	2,2272%	1,1423%
Камчатская область	0,4199%	0,1936%	0,3744%	0,2700%	1,1653%
Республика Адыгея	0,9009%	0,7300%	0,8981%	0,7823%	1,1671%
Чукотский АО	0,0000%	0,0000%	0,0141%	0,0000%	1,2051%

Субъект Федерации	Без группировки	Группировка по экономическим районам	Группировка по экономическим районам с выделением в их составе территорий Крайнего Севера	Группировка по экономическим районам с выделением территорий Крайнего Севера отдельной группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год
Орловская область	1,1675%	1,1840%	1,1022%	0,8675%	1,3067%
Астраханская область	1,2338%	0,7867%	1,0002%	0,8347%	1,3136%
Республика Мордовия	1,7133%	1,1072%	1,4679%	1,3367%	1,3161%
Воронежская область	2,8701%	1,9259%	2,4573%	2,0434%	1,3301%
Тюменская область	0,0000%	0,1917%	0,0000%	0,0852%	1,3694%
Республика Северная Осетия	1,7733%	1,1620%	1,4103%	1,2393%	1,4011%
Костромская область	0,8062%	0,7355%	0,7467%	0,6360%	1,4042%
Кировская область	2,3210%	1,5355%	2,1300%	1,7010%	1,4126%
Сахалинская область	0,5614%	0,3641%	0,7039%	0,5071%	1,4197%
Магаданская область	0,0868%	0,0538%	0,1147%	0,1265%	1,4335%
Омская область	0,0000%	1,5075%	1,4599%	1,4887%	1,4475%
Республика Тыва	1,3386%	0,9217%	1,3027%	0,9631%	1,4805%
Ивановская область	2,4387%	2,4957%	2,3829%	2,0596%	1,5075%
Удмуртская Республика	1,0054%	0,8640%	0,6048%	0,9167%	1,5746%
Читинская область	3,4910%	1,9086%	2,3583%	2,0688%	1,7831%
Саратовская область	3,2291%	2,0106%	2,4735%	2,1332%	1,8240%
Хабаровский край	0,5911%	1,1480%	0,6928%	0,9222%	2,1284%
Амурская область	1,2443%	1,7983%	1,2519%	0,9862%	2,3257%
Ставропольский край	4,6968%	2,6873%	3,6766%	2,9952%	2,3602%
Республика Бурятия	1,9475%	1,8191%	2,2133%	1,9595%	2,5914%
Краснодарский край	6,0982%	4,1299%	5,6186%	4,3818%	2,8397%
Ростовская область	3,6800%	3,2419%	3,9406%	3,4397%	3,1110%
Кабардино-Балкарская Республика	1,5502%	0,9987%	1,2921%	1,0900%	3,4155%
Республика Саха	0,8689%	0,3428%	0,6910%	0,6134%	3,6770%
Кемеровская область	0,0000%	1,3824%	0,1010%	1,2638%	3,9925%
Приморский край	1,9064%	1,9989%	1,7693%	1,6201%	4,3097%
Республика Дагестан	5,9484%	5,4181%	6,1937%	5,6595%	5,1659%
Алтайский край	5,2863%	5,6195%	6,2056%	5,4610%	5,5214%

Таблица 5.1.4

Доли субъектов Федерации в ФФПР в 1998 году, исчисленные по разным вариантам методики расходно-доходного выравнивания

Субъект Федерации	Итоговая доля в ФФПР, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на обеспечении максимального уровня дефицита региональных бюджетов	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год	Итоговая доля в ФФПР, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на распределении ФФПР пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов	Итоговая доля в ФФПР, исчисленная по комбинированной методике расходно-доходного выравнивания, предполагающей установление максимального счетного дефицита региональных бюджетов на уровне 50% к расходам
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Магаданская область	1,8811%	1,4335%	1,5745%	1,5033%
Чукотский АО	2,5952%	1,2051%	1,9030%	2,2416%
Республика Саха	5,0511%	3,6770%	4,5278%	4,0063%
Камчатская область	1,5167%	1,1653%	1,3102%	1,1867%
Таймырский АО	0,0000%	0,2003%	0,0000%	0,0000%
Эвенкийский АО	0,3957%	0,2483%	0,2781%	0,3493%
Корякский АО	0,9329%	0,4436%	0,6505%	0,8266%
Ненецкий АО	0,0000%	0,1845%	0,0699%	0,0618%
Мурманская область	0,9413%	0,8629%	1,3505%	1,1949%
Республика Коми	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Архангельская область	1,0456%	1,1025%	1,4221%	1,2583%
Красноярский край	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Тыва	2,0327%	1,4805%	1,4041%	1,8095%
Томская область	1,1693%	0,8965%	1,4196%	1,2561%
Коми-Пермяцкий АО	0,4314%	0,3147%	0,3124%	0,3750%
Сахалинская область	1,8619%	1,4197%	1,8054%	1,5975%
Тюменская область	0,0000%	1,3694%	0,0740%	0,0655%
Республика Алтай	0,3845%	0,3177%	0,3162%	0,3108%
Республика Карелия	0,0000%	0,7197%	0,3525%	0,3119%
Иркутская область	0,0000%	0,9877%	1,4440%	1,2777%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,7037%	0,4624%	0,4883%	0,6251%
Читинская область	2,8683%	1,7831%	2,3372%	2,3316%
Агинский Бурятский АО	0,4202%	0,3114%	0,2879%	0,3755%
Республика Бурятия	3,0410%	2,5914%	2,3786%	2,5339%

Субъект Федерации	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на обеспечении максимального уровня дефицита региональных бюджетов	Доли регионов в ФФП в законе о федеральном бюджете на 1998 год	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на распределении ФФП пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по комбинированной методике расходно-доходного выравнивания, предполагающей установление максимального счетного дефицита региональных бюджетов на уровне 50% к расходам
Приморский край	3,3835%	4,3097%	3,5517%	3,1427%
Хабаровский край	2,9371%	2,1284%	3,0730%	2,7191%
Еврейская АО	1,1916%	0,8338%	0,8555%	1,0407%
Амурская область	3,8829%	2,3257%	3,0800%	3,2088%
Вологодская область	0,0000%	0,2327%	0,3633%	0,3214%
г.Санкт-Петербург	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ленинградская область	0,0000%	0,4504%	0,0207%	0,0183%
Новгородская область	1,8890%	0,9210%	1,5635%	1,5205%
Псковская область	1,3279%	0,9938%	1,1197%	1,0560%
Брянская область	0,9221%	0,9828%	1,0302%	0,9115%
Владимирская область	0,7800%	0,9499%	1,1499%	1,0175%
Ивановская область	2,8955%	1,5075%	2,2054%	2,4497%
Тверская область	0,2120%	0,8343%	0,7754%	0,6861%
Калужская область	1,9756%	1,0428%	1,7044%	1,5471%
Костромская область	2,4942%	1,4042%	1,9447%	2,0822%
г.Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Орловская область	1,6582%	1,3067%	1,3883%	1,3249%
Рязанская область	1,2469%	0,7863%	1,3198%	1,1678%
Смоленская область	0,0000%	0,6998%	0,2092%	0,1851%
Тульская область	0,0417%	0,9068%	0,7871%	0,6965%
Ярославская область	0,0791%	0,4068%	0,8520%	0,7538%
Нижегородская область	0,0000%	0,7260%	0,0000%	0,0000%
Кировская область	0,3487%	1,4126%	0,8722%	0,7717%
Республика Марий Эл	1,5538%	0,9407%	1,2330%	1,2837%
Республика Мордовия	2,0412%	1,3161%	1,6231%	1,6843%
Чувашская Республика	0,4205%	0,9512%	0,8066%	0,7137%
Белгородская область	0,0000%	0,1878%	0,2837%	0,2510%
Воронежская область	0,0000%	1,3301%	0,5921%	0,5239%

Субъект Федерации	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на обеспечении максимального уровня дефицита региональных бюджетов	Доли регионов в ФФП в законе о федеральном бюджете на 1998 год	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на распределении ФФП пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по комбинированной методике расходно-доходного выравнивания, предполагающей установление максимального счетного дефицита региональных бюджетов на уровне 50% к расходам
Курская область	0,5119%	0,9912%	0,9375%	0,8295%
Липецкая область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Тамбовская область	1,8135%	0,9425%	1,5850%	1,4075%
Астраханская область	0,8358%	1,3136%	0,9396%	0,8314%
Волгоградская область	0,0000%	0,6503%	0,0000%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Пензенская область	0,5276%	1,0999%	0,7858%	0,6953%
Саратовская область	0,0000%	1,8240%	0,3808%	0,3369%
Ульяновская область	0,1558%	0,8162%	0,6742%	0,5966%
Республика Калмыкия	0,9887%	0,9213%	0,7618%	0,8310%
Республика Татарстан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Краснодарский край	0,0000%	2,8397%	1,0174%	0,9002%
Республика Адыгея	1,1724%	1,1671%	0,8713%	1,0054%
Ставропольский край	4,8119%	2,3602%	3,9533%	3,8916%
Карачаево-Черкесская Республика	0,8264%	0,8465%	0,6326%	0,6972%
Ростовская область	0,9836%	3,1110%	2,2814%	2,0186%
Республика Дагестан	5,7425%	5,1659%	3,9746%	5,1071%
Кабардино-Балкарская Республика	2,7037%	3,4155%	1,9918%	2,3295%
Республика Северная Осетия	2,8640%	1,4011%	2,0258%	2,5200%
Ингушская Республика	1,3234%	0,7919%	0,8917%	1,1921%
Чеченская Республика	3,2664%	0,2603%	2,1739%	2,9590%
Курганская область	1,0949%	0,9073%	1,1244%	0,9949%
Оренбургская область	0,0000%	0,9790%	0,2097%	0,1855%
Пермская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Свердловская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Челябинская область	0,0000%	0,6905%	0,0000%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%

Субъект Федерации	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на обеспечении максимального уровня дефицита региональных бюджетов	Доли регионов в ФФП в законе о бюджете на 1998 год	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на распределении ФФП пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов	Итоговая доля в ФФП, рассчитанная по комбинированной методике расходно-доходного выравнивания, предполагающей установление максимального счетного дефицита региональных бюджетов на уровне 50% к расходам
Удмуртская Республика	0,9484%	1,5746%	1,5208%	1,3457%
Алтайский край	7,1305%	5,5214%	5,5098%	5,9836%
Кемеровская область	3,3504%	3,9925%	4,5205%	3,9998%
Новосибирская область	0,0000%	1,1423%	1,1486%	1,0163%
Омская область	0,0328%	1,4475%	1,2772%	1,1301%
Республика Хакасия	0,0000%	0,3091%	0,1018%	0,0901%
Калининградская область	0,3613%	0,4525%	0,5971%	0,5283%
Количество регионов, не получающих трансферт	31	13	17	17

Таблица 5.1.5

Условная оценка нормативных расходов

Регионы	Фактические расходы на ЖКХ	Нормативные расходы на ЖКХ	Фактические расходы на социальную политику	Дифференцированные расходы на социальную политику	Фактические расходы на образование	Дифференцированные расходы на образование	Фактические расходы на здравоохранение	Дифференцированные расходы на здравоохранение	Фактические расходы на культуру	Дифференцированные расходы на культуру	Фактические прочие расходы	Дифференцированные прочие расходы	Всего расходов без кап. вложений	Всего расходов, дифф. по прож. мин.	Всего расходов, дифф. по видам расходов по нормативам, ЖКХ, прож. мин. и населению	Всего расходов, дифф. по прож. мин.	Всего расходов, дифф. по прож. мин., ЖКХ и населению
Магаданская область	1 076 713	585 963	66 942	53 606	383786	360858	263808	230966	53393	39122	274073	613318	2 101 876	1263371	1 883 833	1751972	1460299
Республика Саха	1 481 008	1 291 210	588 461	214 174	2218286	2085763	1009794	768133	248453	130111	2677487	1314804	7 451 416	5619552	5 804 194	5278404	4121290
Камчатская область	546 129	767 250	97 134	70 433	437903	411742	188050	310338	40234	52567	352981	735741	1 607 209	1740831	2 348 072	2337300	1929946
Мурманская область	954 901	1 376 530	164 120	181 394	728942	685394	446679	518232	57171	87781	478698	1207004	2 656 812	2701502	4 056 336	3982501	3578929
Республика Коми	979 458	999 761	219 536	244 871	1097510	1031943	690189	515951	91563	87395	1436021	1140053	4 275 909	3488991	4 019 974	3655910	3307964
Архангельская область	571 386	1 130 099	215 297	290 084	703535	661505	463257	576287	62277	97615	685108	1202402	2 576 777	3868049	3 957 992	4094630	3772438
Красноярский край	1 867 291	1 929 622	411 615	595 350	1754444	1649631	1146523	974796	184531	165116	1767011	1854742	6 496 269	6503929	7 169 258	6941156	6783533
Республика Тыва	83 350	75 802	87 639	64 498	239937	225603	146663	107859	26011	18270	67998	225523	639 801	1016588	517 555	653218	564424
Томская область	688 668	673 723	205 694	200 553	645669	607096	304281	336652	58835	57024	785871	700636	2 502 170	2230401	2 575 685	2403273	2334077
Сахалинская область	684 492	981 251	164 639	132 120	503491	473412	413724	431320	49498	73059	528302	947269	2 272 099	2602983	3 038 430	3177518	2694174
Тюменская область	914 677	1 995 526	333 297	280 483	873524	821339	722456	781820	114063	132429	1377784	1293758	3 759 484	4250548	5 305 354	5940464	5317210
Республика Алтай	51 013	55 216	47 366	41 860	133017	125070	61382	51842	14653	8781	57298	120435	349 794	448122	403 205	329627	335287
Республика Карелия	369 303	599 746	144 127	162 255	471729	443547	276040	329885	64545	55878	577645	683906	1 822 387	2315884	2 275 216	2304579	2083673
Иркутская область	1 739 788	1 666 593	440 947	549 325	1503423	1413607	903590	988435	108993	167427	1550595	1618134	5 642 461	7220335	6 403 520	6796480	6300213
Читинская область	299 759	525 271	190 567	249 036	588846	553668	394373	476905	54026	80781	444284	888284	1 927 144	4084966	2 743 945	3046734	2614993
Республика Бурятия	586 819	476 638	174 991	218 255	553073	520032	268340	310648	51020	52619	456203	697661	2 029 023	2370883	2 275 853	2096712	2083034
Приморский край	1 662 596	2 317 710	295 655	448 236	1063877	1000320	577634	1029508	85348	174384	1157896	2209929	4 647 273	6265664	7 180 086	7563996	6879275
Хабаровский край	865 364	2 008 729	324 387	322 031	1131134	1063559	656528	807925	101013	136851	1423109	2113128	4 471 120	4507674	6 452 222	6094269	5540883
Амурская область	884 042	899 301	191 943	211 779	515605	484802	379516	432285	61486	73223	433235	918559	2 371 260	2790257	3 019 949	3114477	2876608
Вологодская область	673 372	1 008 370	218 692	278 942	720456	677415	441677	476523	80494	80716	629185	1038490	2 595 338	3039062	3 560 456	3447405	3357980
г.Санкт-Петербург	3 531 595	4 546 167	824 694	988 418	1972973	1855105	1276208	1750143	245801	296449	4059357	3127586	10 641 524	9344521	12 563 869	13363951	13311237
Ленинградская область	953 984	1 373 238	209 822	348 022	581535	546793	379580	572610	64647	96992	612855	1218654	2 616 754	3303529	4 156 310	4277221	4294054
Новгородская область	370 150	412 622	130 974	153 654	311455	292848	139614	217632	38015	36864	323540	480866	1 260 727	1491269	1 594 486	1534516	1565579
Псковская область	328 011	433 766	143 848	172 022	299721	281815	206659	240408	36860	40722	269120	516077	1 239 879	1694864	1 684 810	1767637	1708704
Брянская область	293 722	533 868	147 130	306 016	472150	443943	248511	325529	43040	55140	480170	687567	1 585 042	2410277	2 352 062	2225826	2507745
Владимирская область	686 200	790 165	231 349	339 858	661626	622100	390752	443592	60893	75138	438345	994380	2 374 462	3149304	3 265 233	3085346	3220630
Ивановская область	440 066	621 657	185 860	260 865	380890	358135	328553	338625	38316	57358	358183	709594	1 660 473	2364257	2 346 235	2370657	2487997
Тверская область	536 321	692 025	194 081	337 692	541636	509278	331337	410596	72237	69549	785817	853782	2 355 846	2999923	2 872 921	2823024	3012894
Калужская область	505 922	458 764	181 750	227 669	379921	357224	235036	273111	37459	46261	356781	566178	1 616 754	1998743	1 929 206	1876470	2013056
Костромская область	550 050	304 862	137 396	165 691	355001	333793	227065	197585	38656	33468	878309	388284	2 089 424	1504315	1 423 683	1335014	1424347
г.Москва	17 492 537	5 418 854	2 800 515	1 779 907	5403700	5080876	6074025	3317975	1558409	562017	7227652	-5924417	29 016 605	24615755	10 235 213	22668034	20685778
Московская область	4 009 720	3 724 829	810 494	1 352 768	2537364	2385779	1817412	1987005	227413	336570	4293395	3909022	12 972 101	13707034	13 695 973	13974913	14056783
Орловская область	154 383	352 396	139 981	189 307	353913	332770	217465	203271	32166	34431	452044	431425	1 257 721	1464026	1 543 601	1405749	1584524
Рязанская область	499 142	542 546	128 353	274 610	390508	367179	263934	320932	51602	54361	528970	625175	1 753 683	2341272	2 184 803	2207914	2395685
Смоленская область	183 719	444 241	178 021	241 935	407444	383103	270530	273503	48041	46327	318272	647092	1 383 088	2034350	2 036 200	1866507	2046399
Тульская область	721 496	962 513	195 102	373 867	473533	445244	411476	475556	55151	80552	748925	1136655	2 605 683	3127363	3 474 386	3403883	3638984
Ярославская область	813 550	756 651	167 605	300 226	565674	531880	365014	418800	58443	70939	1072799	764005	2 834 914	2950321	2 842 500	2921781	2979978
Нижегородская область	1 323 554	1 782 590	401 194	756 722	1349984	1269334	1156532	933544	134988	158129	1850243	1782191	5 708 798	6369661	6 682 559	6592914	7085580
Кировская область	402 049	556 589	253 591	336 630	599320	563516	452666	435562	74958	73778	506737	772620	2 141 166	3565114	2 738 694	2846684	2884409
Республика Марий Эл	182 866	319 088	128 627	159 256	289272	271991	102297	210110	38683	35590	317743	376331	970 151	1610663	1 372 365	1415387	1446648
Республика Мордовия	290 296	340 138	120 541	197 867	335981	315909	226330	248076	35231	42091	691911	389026	1 563 320	1980648	1 533 037	1640625	1695466
Чувашская Республика	330 813	528 753	183 635	283 732	490736	461419	269857	319763	80388	54163	740123	555822	1 891 216	2358227	2 203 651	2190021	2408031
Белгородская область	389 358	511 501	212 660	307 411	629566	591955	390598	323075	70737	54724	368868	560758	1 802 441	2431663	2 349 424	2193756	2478101
Воронежская область	512 902	832 853	304 425	519 815	781393	734712	598459	549231	70627	93032	879905	1023873	2 900 441	4213007	3 753 515	3698812	4154422
Курская область	287 850	498 924	185 230	278 817	416321	391449	303996	298972	49091	50642	1022904	466987	2 040 905	2195082	1 985 791	2051420	2306408
Липецкая область	469 503	600 127	240 652	260 157	451101	424152	403315	307951	52151	52162	1157467	547609	2 561 729	2075085	2 192 158	2184909	2391313
Тамбовская область	248 642	418 889	160 711	271 570	433629	407723	287438	260817	41092	44179	505734	587449	1 599 569	1950233	1 990 627	1775978	2093046
Астраханская область	501 713	328 890	146 737	213 111	400420	376498	298035	263701	32077	44667	430276	491140	1 723 851	2175851	1 718 008	1716720	1769332
Волгоградская область	930 559	1 143 465	380 897	562 778	1000314	940554	618086	718831	99521	121760	1494004	1113046	4 039 045	5398740	4 600 433	4885528	5082312
Самарская область	1 830 410	1 635 749	752 181	688 858	1767633	1662032	1227454	982159	164634	166364	1356461	1356461	6 739 754	7218177	6 491 623	6736431	6750965

Регионы	Фактические расходы на ЖКХ	Нормативные расходы на ЖКХ	Фактические расходы на социальную политику	Дифференцированные расходы на социальную политику	Фактические расходы на образование	Дифференцированные расходы на образование	Фактические расходы на здравоохранение	Дифференцированные расходы на здравоохранение	Фактические расходы на культуру	Дифференцированные расходы на культуру	Фактические прочие расходы	Дифференцированные прочие расходы	Всего расходов без кап. вложений	Всего расходов, дифф. по прож. мин.	Всего расходов, дифф. по видам расходов по нормативам, ЖКХ, прож. мин. и населению	Всего расходов, дифф. по ЖКХ и прож. мин.	Всего расходов, дифф. по прож. мин., ЖКХ и населению
Центральная область	316 866	707 300	222 582	310 639	459958	432480	308809	411556	48448	69712	387890	778093	1 611 971	2977494	2 709 779	2841014	2937182
Саратовская область	860 262	1 101 600	397 535	562 404	889140	836022	704970	753441	95075	127622	1215286	1303056	3 885 303	5867673	4 684 144	5039955	5100112
Ульяновская область	308 080	644 861	391 567	309 452	402601	378549	411856	310198	38757	52543	589040	741065	2 072 254	2003213	2 436 668	2234498	2633326
Республика Калмыкия	84 779	63 516	61 133	66 143	167039	157060	114927	67770	19259	11479	226092	138004	639 934	604480	503 972	423674	468220
Республика Татарстан	1 737 504	1 694 688	241 034	785 241	2253465	2118840	1980297	872214	298794	147740	4346184	861843	9 267 762	5888215	6 480 566	6184134	6941369
Краснодарский край	1 074 181	1 446 309	775 553	1 043 482	1731438	1628000	1362246	1063339	211655	180114	1457073	2164669	6 254 895	8514841	7 525 913	7022578	7958784
Республика Адыгея	76 212	126 391	63 043	93 612	137266	129066	117795	109701	20302	18582	153206	208714	550 651	927657	686 066	705472	740264
Ставропольский край	844 417	925 978	403 295	550 762	780574	733942	507883	585780	60418	99223	831977	1158849	3 227 048	4412063	4 054 533	3976384	4467303
Карачаево-Черкесская Республика	74 900	108 961	54 540	90 322	146137	137407	93597	92962	10814	15746	129736	201911	499 095	782104	647 309	599371	669522
Ростовская область	1 272 768	1 452 187	587 305	917 110	1269857	1193994	872211	963491	115395	163201	1228234	1986476	5 113 738	7409760	6 676 460	6481276	7295167
Республика Дагестан	331 150	288 265	445 248	431 763	684976	644055	277730	375371	59610	63582	403912	706563	2 071 965	3485190	2 509 599	2293720	2746434
Кабардино-Балкарская Республика	274 319	337 279	175 389	163 358	331301	311509	213351	194881	32761	33010	349661	382631	1 272 608	1404824	1 422 668	1347247	1452760
Республика Северная Осетия	231 352	194 294	61 132	138 201	195499	183820	146304	161128	28302	27293	490775	46918	910 261	1343871	751 653	1043401	1101221
Ингушская Республика	9 507	7 994	61 899	64 144	63578	59780	26707	65376	8291	11074	424500	91908	590 818	698014	300 276	364291	382803
Курганская область	212 893	399 310	176 214	230 251	460814	433284	288015	274020	43709	46415	397480	486894	1 424 415	2136893	1 870 175	1831877	1946126
Оренбургская область	720 783	1 027 368	352 265	461 148	920515	865522	788044	589690	83407	99885	1045045	892814	3 416 502	4236205	3 936 427	4082299	4284888
Пермская область	1 478 574	1 399 054	569 488	588 228	1481972	1393437	951801	818900	125611	138710	1173598	1382502	5 162 287	5942424	5 720 831	5646025	5725306
Свердловская область	2 845 142	2 810 646	768 508	935 833	2591813	2436975	1679387	1568396	201682	265664	2573103	2682675	9 616 280	11098489	10 700 189	10922841	10447729
Челябинская область	2 058 556	2 192 042	576 711	727 699	1660582	1561377	1105095	1096073	159220	185659	2104802	1575217	6 622 155	7264905	7 338 065	7823356	7867736
Республика Башкортостан	1 081 805	1 769 903	870 237	849 405	2442712	2296781	1381023	988680	261802	167468	5128635	1136831	9 623 540	7000235	7 209 069	6883946	7522277
Удмуртская Республика	751 596	752 373	276 461	340 212	814603	765938	508859	489069	102921	82841	1010101	759974	3 109 121	3728335	3 190 406	3302608	3269732
Алтайский край	1 163 288	1 425 607	473 588	555 718	1091283	1026088	696448	777772	94492	131743	1103440	1646584	4 400 890	5435201	5 563 514	5443179	5554414
Кемеровская область	3 125 865	1 890 589	638 369	632 566	1831384	1721975	992529	1033693	163528	175093	1983711	2614605	8 680 639	7232467	8 068 520	7230797	6993146
Новосибирская область	1 189 516	1 905 501	492 225	571 171	1141107	1072936	829665	978689	154467	165776	1290879	1970704	4 827 174	6598537	6 664 777	6942342	6672674
Омская область	1 026 954	1 402 694	435 815	453 005	974437	916223	730000	674269	157001	114211	1367711	1383522	4 389 585	4352216	4 943 925	4857880	4930665
Республика Хакасия	271 706	319 126	119 723	121 436	287368	270200	176426	199269	28104	33753	290723	341658	1 074 840	1491981	1 285 442	1356118	1286623
Калининградская область	283 511	654 230	153 634	194 826	349793	328896	223862	289502	38148	49037	400812	710888	1 422 652	1756581	2 227 380	2129095	2186575
Итого по группе 1	3103850	2644423	752537	338213	3039975	2858363	1461652	1309437	342080	221800	3304541	2663863	11160501	8623754	10036099	9367676	7511535
Итого по группе 2	13202907	17711518	3611820	4192130	12507756	11760527	7851175	8670351	1185033	1468633	13227058	17791425	48439783	56666776	61594582	62195545	57066713
Итого по группе 3	64150941	59923155	20341241	25116375	51316382	48250676	37449749	33900415	6393794	5742242	67865844	50549299	219280787	241676204	223482162	235403513	242420743
Всего	80457698	80279096	24705598	29646718	66864113	62869565	46762576	43880203	7920907	7432675	84397443	71004587	278881071	306966734	295112844	306966734	30698991

Источник: Минфин Российской Федерации, расчеты авторов

Таблица 5.1.6

Доли субъектов Федерации в ФФПР, рассчитанные по методике, предложенной Министерством финансов при подготовке закона о федеральном бюджете на 1998 год, с учетом сделанных оценок нормативных расходов

Субъект Федерации	Расчет по расходам из проекта методики Минфина	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму)	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму, нормативам ЖКХ и численности населения)	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму и нормативам ЖКХ)	Расчет по оценке нормативных расходов, рассчитанных как сумма имеющихся нормативов и нормированного остатка
Республика Коми	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,3763%
Красноярский край	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г.Санкт-Петербург	0,0000%	0,0000%	4,7840%	4,8439%	3,9010%
г.Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	0,0000%	0,0490%	0,0000%	0,0000%
Липецкая область	0,0000%	0,0000%	0,2942%	0,0627%	0,0720%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Татарстан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	0,6972%	0,4249%	0,3338%	0,4247%
Свердловская область	0,0000%	1,6721%	0,8733%	1,3954%	1,1692%
Республика Башкортостан	0,0000%	0,3103%	0,8817%	0,1659%	0,5372%
Нижегородская область	0,0872%	1,0609%	2,0395%	1,4189%	1,5556%
Республика Хакасия	0,2056%	0,7114%	0,4231%	0,5097%	0,4277%
Ленинградская область	0,2937%	0,9562%	2,1595%	2,1356%	2,0153%
Республика Алтай	0,3042%	0,3439%	0,2725%	0,2917%	0,3101%
Челябинская область	0,3060%	0,4809%	1,1357%	1,0784%	0,5489%
Волгоградская область	0,3382%	2,1150%	1,6272%	1,3783%	1,0368%
Смоленская область	0,3767%	0,7877%	0,7692%	0,5425%	0,7674%
Белгородская область	0,4756%	0,7724%	0,7977%	0,4734%	0,6454%
Республика Карелия	0,4867%	1,1655%	0,8240%	1,1001%	1,0801%
Тюменская область	0,4949%	0,2341%	1,5914%	2,3712%	1,5994%
Оренбургская область	0,5431%	0,9680%	0,9878%	0,6491%	0,4960%
Карачаево-Черкесская Республика	0,5949%	0,6879%	0,5376%	0,5085%	0,5048%
Вологодская область	0,6069%	0,9151%	1,2766%	1,3872%	1,5532%
Калининградская область	0,6628%	0,8861%	1,3884%	1,3145%	1,4605%
Республика Калмыкия	0,7179%	0,3686%	0,2105%	0,1859%	0,2299%
Ингушская Республика	0,8001%	0,8556%	0,5441%	0,5248%	0,4959%

Субъект Федерации	Расчет по расходам из проекта методики Минфина	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму)	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму, нормативам ЖКХ и численности населения)	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму и нормативам ЖКХ)	Расчет по оценке нормативных расходов, рассчитанных как сумма имеющихся нормативов и нормированного остатка
Ульяновская область	0,8095%	0,6750%	1,1399%	0,6940%	0,9059%
Республика Адыгея	0,8110%	0,8411%	0,5698%	0,5254%	0,5090%
Чувашская Республика	0,9117%	1,0000%	1,0199%	0,7451%	0,7742%
Тверская область	0,9230%	1,4181%	1,3739%	1,1339%	1,2155%
Саратовская область	0,9307%	3,5154%	2,4012%	2,3227%	1,9060%
Астраханская область	0,9783%	1,3240%	0,7568%	0,6898%	0,7024%
Тульская область	0,9789%	1,0918%	1,6878%	1,3907%	1,5026%
Кировская область	1,0115%	2,1351%	1,1889%	1,1401%	1,0205%
Пензенская область	1,0378%	2,1761%	2,0326%	1,9093%	1,7723%
Ярославская область	1,0513%	0,7005%	0,7078%	0,6339%	0,4825%
Курская область	1,0541%	0,5071%	0,6253%	0,2717%	0,2627%
Псковская область	1,0855%	1,2710%	1,2342%	1,1925%	1,2216%
Брянская область	1,0873%	1,4992%	1,5576%	1,2565%	1,3818%
Курганская область	1,1478%	1,2206%	0,9289%	0,7844%	0,8456%
Республика Марий Эл	1,1732%	1,3044%	1,0427%	1,0022%	0,9632%
Владимирская область	1,2561%	1,6206%	1,6410%	1,4692%	1,7217%
Республика Тыва	1,2723%	1,1041%	0,5982%	0,6619%	0,6913%
Камчатская область	1,2792%	1,0717%	1,2635%	1,7729%	1,8147%
Воронежская область	1,2946%	2,1469%	1,9816%	1,5698%	1,5387%
Орловская область	1,3431%	0,7704%	0,8889%	0,6640%	0,8496%
Рязанская область	1,3566%	1,1129%	1,1337%	0,8967%	0,8814%
Мурманская область	1,4690%	0,6616%	1,7354%	2,2395%	2,3690%
Томская область	1,5007%	0,3280%	0,4827%	0,5689%	0,7976%
Новгородская область	1,5073%	0,7177%	0,7804%	0,7404%	0,8285%
Новосибирская область	1,5158%	3,3154%	3,2670%	3,6011%	3,3043%
Магаданская область	1,5231%	0,3543%	0,5866%	0,9517%	1,1348%
Архангельская область	1,5338%	2,1821%	1,9688%	2,3704%	2,2338%
Республика Мордовия	1,5455%	1,5228%	1,0996%	1,0294%	0,9086%
Тамбовская область	1,5526%	1,1380%	1,1716%	1,0260%	1,0581%
Омская область	1,5969%	0,6522%	1,4275%	1,3344%	1,4652%
Калужская область	1,6634%	1,0523%	1,0253%	0,8526%	0,9333%
Удмуртская Республика	1,6814%	1,3519%	0,7181%	0,7584%	0,5576%

Субъект Федерации	Расчет по расходам из проекта методики Минфина	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму)	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму, нормативам ЖКХ и численности населения)	Расчет по оценке нормативных расходов (нормирование по прожиточному минимуму и нормативам ЖКХ)	Расчет по оценке нормативных расходов, рассчитанных как сумма имеющихся нормативов и нормированного остатка
Сахалинская область	1,8179%	1,1459%	1,2115%	1,8163%	1,6678%
Костромская область	1,8399%	0,8124%	0,6772%	0,5643%	0,6862%
Кабардино-Балкарская Республика	1,8483%	1,0455%	1,0610%	0,9273%	1,0381%
Республика Северная Осетия	1,8523%	1,2514%	0,8932%	0,8195%	0,7256%
Иркутская область	1,8857%	2,9742%	1,6915%	2,3118%	1,8477%
Ивановская область	2,0702%	1,9610%	2,0327%	1,8829%	1,8815%
Читинская область	2,2425%	3,6243%	1,6232%	2,1627%	1,8111%
Республика Бурятия	2,2527%	1,6649%	1,2916%	1,3891%	1,4959%
Ростовская область	2,6285%	3,2590%	2,9760%	2,2697%	2,2497%
Краснодарский край	2,7206%	4,7214%	3,8214%	3,3941%	3,4088%
Амурская область	2,9302%	1,6449%	1,6831%	1,9793%	1,8902%
Хабаровский край	3,1504%	1,4423%	2,6785%	3,3692%	3,8787%
Республика Дагестан	3,6042%	3,8928%	3,4211%	3,2278%	3,1823%
Приморский край	3,6438%	3,0230%	3,6647%	4,5189%	4,1012%
Ставропольский край	3,8026%	2,7497%	2,7017%	2,2100%	2,2149%
Республика Саха	4,4666%	2,6840%	0,6128%	2,1382%	2,8420%
Кемеровская область	4,8690%	0,3235%	0,0420%	0,3059%	1,2603%
Алтайский край	5,1973%	4,0087%	3,9873%	3,8427%	4,0568%

Таблица 5.1.7

Доли регионов в ФФПР, рассчитанные по проекту методики распределения ФФПР на 1999 год, разработанному трехсторонней рабочей группой по реформе межбюджетных отношений

Субъект Федерации	Доля в основной части ФФПР, распределенного по проекту методики, предложенному трехсторонней рабочей группой	Доли регионов в ФФПР в законе о федеральном бюджете на 1998 год	Итоговая доля в ФФПР, распределенного по проекту методики, предложенному трехсторонней рабочей группой
г.Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г.Санкт-Петербург	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Красноярский край	0,0000%	0,0000%	0,4638%
Липецкая область	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Коми	0,0000%	0,0000%	0,1466%
Республика Татарстан	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Свердловская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ненецкий АО	0,1100%	0,1845%	0,2395%
Белгородская область	0,0000%	0,1878%	0,0000%
Таймырский АО	0,0000%	0,2003%	0,2551%
Вологодская область	0,0000%	0,2327%	0,0000%
Эвенкийский АО	0,0000%	0,2483%	0,1713%
Чеченская Республика	4,7101%	0,2603%	4,4138%
Республика Хакасия	0,4085%	0,3091%	0,3826%
Агинский Бурятский АО	0,4477%	0,3114%	0,4195%
Коми-Пермяцкий АО	0,8108%	0,3147%	0,7947%
Республика Алтай	0,8321%	0,3177%	0,8026%
Ярославская область	0,0000%	0,4068%	0,0000%
Корякский АО	0,1674%	0,4436%	0,4894%
Ленинградская область	0,0000%	0,4504%	0,0000%
Калининградская область	0,3191%	0,4525%	0,2987%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,9564%	0,4624%	0,8962%
Волгоградская область	0,0000%	0,6503%	0,0000%
Челябинская область	0,0000%	0,6905%	0,0000%
Смоленская область	0,0000%	0,6998%	0,0000%
Республика Карелия	0,0000%	0,7197%	0,0000%
Нижегородская область	0,0000%	0,7260%	0,0000%
Рязанская область	0,0000%	0,7863%	0,0000%
Ингушская Республика	1,8727%	0,7919%	1,7549%
Ульяновская область	0,0000%	0,8162%	0,0000%
Еврейская АО	1,2614%	0,8338%	1,1820%
Тверская область	0,1270%	0,8343%	0,1185%
Карачаево-Черкесская Республика	0,5495%	0,8465%	0,5148%
Мурманская область	0,0000%	0,8629%	0,0311%
Томская область	0,0000%	0,8965%	0,0812%
Тульская область	0,0000%	0,9068%	0,0000%
Курганская область	0,4369%	0,9073%	0,4091%
Новгородская область	1,9526%	0,9210%	1,8295%
Республика Калмыкия	0,0000%	0,9213%	0,0000%
Республика Марий Эл	1,5865%	0,9407%	1,4866%

Субъект Федерации	Доля в основной части ФФП, распределенного по проекту методики, предложенному трехсторонней рабочей группой	Доли регионов в ФФП в законе о федеральном бюджете на 1998 год	Итоговая доля в ФФП, распределенного по проекту методики, предложенному трехсторонней рабочей группой
Тамбовская область	1,2467%	0,9425%	1,1679%
Владимирская область	1,8458%	0,9499%	1,7292%
Чувашская Республика	1,5190%	0,9512%	1,4231%
Оренбургская область	0,0000%	0,9790%	0,0000%
Брянская область	0,2156%	0,9828%	0,2017%
Иркутская область	0,0000%	0,9877%	0,1250%
Курская область	0,0000%	0,9912%	0,0000%
Псковская область	1,8426%	0,9938%	1,7265%
Калужская область	1,1313%	1,0428%	1,0598%
Пензенская область	0,1244%	1,0999%	0,1162%
Архангельская область	0,5208%	1,1025%	0,6612%
Новосибирская область	0,0000%	1,1423%	0,0000%
Камчатская область	0,4824%	1,1653%	0,7392%
Республика Адыгея	1,1941%	1,1671%	1,1189%
Чукотский АО	0,3839%	1,2051%	1,1096%
Орловская область	1,2678%	1,3067%	1,1878%
Астраханская область	0,5712%	1,3136%	0,5349%
Республика Мордовия	2,5027%	1,3161%	2,3450%
Воронежская область	0,0000%	1,3301%	0,0000%
Тюменская область	0,0000%	1,3694%	0,0000%
Республика Северная Осетия	2,4536%	1,4011%	2,2991%
Костромская область	3,3135%	1,4042%	3,1048%
Кировская область	0,5917%	1,4126%	0,5540%
Сахалинская область	0,7593%	1,4197%	1,0011%
Магаданская область	0,0000%	1,4335%	0,4759%
Омская область	0,0000%	1,4475%	0,0000%
Республика Тыва	1,7661%	1,4805%	1,7235%
Ивановская область	1,2162%	1,5075%	1,1393%
Удмуртская Республика	1,9080%	1,5746%	1,7873%
Читинская область	2,6851%	1,7831%	2,5564%
Саратовская область	0,0627%	1,8240%	0,0579%
Хабаровский край	2,5966%	2,1284%	2,7199%
Амурская область	1,7487%	2,3257%	1,6738%
Ставропольский край	4,8467%	2,3602%	4,5411%
Республика Бурятия	4,8912%	2,5914%	4,6618%
Краснодарский край	6,0924%	2,8397%	5,7078%
Ростовская область	5,8627%	3,1110%	5,4927%
Кабардино-Балкарская Республика	4,5049%	3,4155%	4,2214%
Республика Саха	2,5082%	3,6770%	4,3711%
Кемеровская область	2,7781%	3,9925%	2,6018%
Приморский край	1,9522%	4,3097%	1,8284%
Республика Дагестан	8,0278%	5,1659%	7,5226%
Алтайский край	8,0371%	5,5214%	7,5309%

Таблица 5.1.8

Доли субъектов Федерации в ФФПР в 1999 году, рассчитанные по комбинированной методике доходного выравнивания, предполагающей выделение 20% Фонда на поддержку депрессивных регионов

Субъект Федерации	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 20% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего	Доля в ФФПР в бюджете 1998 г.	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 20% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -5%	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 20% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -10%
г.Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г.Санкт-Петербург	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Красноярский край	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Липецкая область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Коми	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Татарстан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Свердловская область	0,1078%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ненецкий АО	0,0000%	0,1845%	0,0000%	0,0000%
Белгородская область	0,8187%	0,1878%	0,7118%	0,5529%
Таймырский АО	0,0000%	0,2003%	0,0000%	0,0000%
Вологодская область	0,0277%	0,2327%	0,0000%	0,0000%
Эвенкийский АО	0,0000%	0,2483%	0,0000%	0,0000%
Республика Хакасия	0,6618%	0,3091%	0,6822%	0,7074%
Агинский Бурятский АО	0,3727%	0,3114%	0,3784%	0,3860%
Коми-Пермяцкий АО	0,4610%	0,3147%	0,4723%	0,4871%
Республика Алтай	0,7861%	0,3177%	0,8008%	0,8201%
Ярославская область	0,0000%	0,4068%	0,0000%	0,0000%
Корякский АО	0,0331%	0,4436%	0,0335%	0,0339%
Ленинградская область	0,7464%	0,4504%	0,5921%	0,3654%
Калининградская область	0,8120%	0,4525%	0,7985%	0,7740%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,7272%	0,4624%	0,7375%	0,7513%
Волгоградская область	1,7887%	0,6503%	1,6468%	1,4313%
Челябинская область	0,0000%	0,6905%	0,0000%	0,0000%
Смоленская область	0,7907%	0,6998%	0,7337%	0,6467%
Республика Карелия	0,7603%	0,7197%	0,7646%	0,7661%
Нижегородская область	0,0000%	0,7260%	0,0000%	0,0000%
Рязанская область	1,1425%	0,7863%	1,1231%	1,0881%
Ингушская Республика	1,7346%	0,7919%	1,7570%	1,7866%
Ульяновская область	0,3243%	0,8162%	0,1243%	0,0000%
Еврейская АО	0,6949%	0,8338%	0,7099%	0,7297%
Тверская область	1,1902%	0,8343%	1,1267%	1,0278%
Карачаево-Черкесская Республика	0,8545%	0,8465%	0,8860%	0,9278%
Мурманская область	0,3592%	0,8629%	0,2732%	0,1473%
Томская область	0,0000%	0,8965%	0,0000%	0,0000%
Тульская область	1,2092%	0,9068%	1,1188%	0,9810%
Курганская область	1,3422%	0,9073%	1,3971%	1,4676%
Новгородская область	0,6827%	0,9210%	0,6799%	0,6716%
Республика Калмыкия	0,0000%	0,9213%	0,0000%	0,0000%

Субъект Федерации	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 20% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего	Доля в ФФПР в бюджете 1998 г.	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 20% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -5%	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 20% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -10%
Республика Марий Эл	2,0204%	0,9407%	2,0760%	2,1496%
Тамбовская область	1,4410%	0,9425%	1,4794%	1,5256%
Владимирская область	1,8645%	0,9499%	1,9240%	1,9977%
Чувашская Республика	1,4426%	0,9512%	1,4712%	1,5031%
Оренбургская область	0,0000%	0,9790%	0,0000%	0,0000%
Брянская область	3,8853%	0,9828%	3,9923%	4,1337%
Иркутская область	1,0017%	0,9877%	0,7255%	0,3217%
Курская область	0,5421%	0,9912%	0,4082%	0,2120%
Псковская область	1,1576%	0,9938%	1,2177%	1,2972%
Калужская область	1,0727%	1,0428%	1,0799%	1,0834%
Пензенская область	2,5655%	1,0999%	2,6740%	2,8176%
Архангельская область	1,3242%	1,1025%	1,3255%	1,3190%
Новосибирская область	2,8829%	1,1423%	2,9365%	2,9953%
Камчатская область	0,4378%	1,1653%	0,4596%	0,4883%
Республика Адыгея	0,7142%	1,1671%	0,7469%	0,7902%
Чукотский АО	0,0407%	1,2051%	0,0322%	0,0196%
Орловская область	0,6967%	1,3067%	0,6665%	0,6188%
Астраханская область	1,0073%	1,3136%	1,0146%	1,0188%
Республика Мордовия	1,4123%	1,3161%	1,4815%	1,5729%
Воронежская область	2,1077%	1,3301%	2,0609%	1,9803%
Тюменская область	0,2974%	1,3694%	0,1167%	0,0000%
Республика Северная Осетия	1,8285%	1,4011%	1,8768%	1,9406%
Костромская область	0,6278%	1,4042%	0,6048%	0,5676%
Кировская область	1,9306%	1,4126%	2,0050%	2,0998%
Сахалинская область	0,6303%	1,4197%	0,6360%	0,6402%
Магаданская область	0,0000%	1,4335%	0,0000%	0,0000%
Омская область	0,0000%	1,4475%	0,0000%	0,0000%
Республика Тыва	1,9270%	1,4805%	1,9496%	1,9794%
Ивановская область	1,5761%	1,5075%	1,6485%	1,7428%
Удмуртская Республика	0,7710%	1,5746%	0,6277%	0,4168%
Читинская область	3,6578%	1,7831%	3,7448%	3,8599%
Саратовская область	2,4849%	1,8240%	2,4722%	2,4381%
Хабаровский край	0,9523%	2,1284%	0,8579%	0,7161%
Амурская область	1,2079%	2,3257%	1,2535%	1,3114%
Ставропольский край	3,9484%	2,3602%	4,1409%	4,3954%
Республика Бурятия	1,5340%	2,5914%	1,6103%	1,7112%
Краснодарский край	6,0990%	2,8397%	6,3509%	6,6745%
Ростовская область	5,2811%	3,1110%	5,4878%	5,7516%
Кабардино-Балкарская Республика	1,8639%	3,4155%	1,9210%	1,9965%
Республика Саха	0,7517%	3,6770%	0,7108%	0,6472%
Кемеровская область	1,1407%	3,9925%	0,8202%	0,3519%
Приморский край	2,3325%	4,3097%	2,3875%	2,4519%
Республика Дагестан	7,2622%	5,1659%	7,4131%	7,6126%
Алтайский край	5,8491%	5,5214%	6,0433%	6,3001%

Таблица 5.1.9

Доли субъектов Федерации в ФФПР в 1999 году, рассчитанные по комбинированной методике доходного выравнивания, предполагающей выделение 15% Фонда на поддержку депрессивных регионов

Регион	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 15% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего	Доля в ФФПР в бюджете 1998 г.	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 15% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -5%	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 15% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -10%
г.Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г.Санкт-Петербург	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Красноярский край	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Липецкая область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Коми	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Татарстан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Свердловская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ненецкий АО	0,0000%	0,1845%	0,0000%	0,0000%
Белгородская область	1,0264%	0,1878%	0,9335%	0,7763%
Таймырский АО	0,0000%	0,2003%	0,0000%	0,0000%
Вологодская область	0,5575%	0,2327%	0,3921%	0,1332%
Эвенкийский АО	0,0571%	0,2483%	0,0591%	0,0616%
Республика Хакасия	0,5574%	0,3091%	0,5536%	0,5387%
Агинский Бурятский АО	0,2973%	0,3114%	0,3050%	0,3148%
Коми-Пермяцкий АО	0,3854%	0,3147%	0,4006%	0,4199%
Республика Алтай	0,3974%	0,3177%	0,4172%	0,4423%
Ярославская область	0,0823%	0,4068%	0,0000%	0,0000%
Корякский АО	0,0763%	0,4436%	0,0795%	0,0835%
Ленинградская область	0,7680%	0,4504%	0,5775%	0,2770%
Калининградская область	1,0384%	0,4525%	1,0635%	1,0845%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,4803%	0,4624%	0,4943%	0,5121%
Волгоградская область	1,4055%	0,6503%	1,1329%	0,6978%
Челябинская область	0,0000%	0,6905%	0,0000%	0,0000%
Смоленская область	0,6326%	0,6998%	0,5215%	0,3434%
Республика Карелия	0,6664%	0,7197%	0,6444%	0,6002%
Нижегородская область	0,6944%	0,7260%	0,0688%	0,0000%
Рязанская область	1,1959%	0,7863%	1,1733%	1,1196%
Ингушская Республика	1,1901%	0,7919%	1,2204%	1,2588%
Ульяновская область	0,6814%	0,8162%	0,5116%	0,2439%
Еврейская АО	0,4956%	0,8338%	0,5158%	0,5414%
Тверская область	1,3835%	0,8343%	1,3368%	1,2438%
Карачаево-Черкесская Республика	0,9417%	0,8465%	0,9842%	1,0384%
Мурманская область	0,2545%	0,8629%	0,1236%	0,0000%
Томская область	0,1885%	0,8965%	0,0237%	0,0000%
Тульская область	0,8957%	0,9068%	0,7063%	0,4055%
Курганская область	1,2434%	0,9073%	1,2766%	1,3064%

Регион	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 15% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего	Доля в ФФПР в бюджете 1998 г.	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 15% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -5%	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 15% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -10%
Новгородская область	0,6954%	0,9210%	0,6884%	0,6666%
Республика Калмыкия	0,4089%	0,9213%	0,4296%	0,4542%
Республика Марий Эл	1,6259%	0,9407%	1,7009%	1,7964%
Тамбовская область	1,5015%	0,9425%	1,5482%	1,5943%
Владимирская область	1,7021%	0,9499%	1,7222%	1,7248%
Чувашская Республика	1,2957%	0,9512%	1,2854%	1,2486%
Оренбургская область	0,0000%	0,9790%	0,0000%	0,0000%
Брянская область	3,1231%	0,9828%	3,2673%	3,4508%
Иркутская область	1,7849%	0,9877%	1,6082%	1,3120%
Курская область	0,4328%	0,9912%	0,2407%	0,0000%
Псковская область	1,3361%	0,9938%	1,4171%	1,5203%
Калужская область	1,1936%	1,0428%	1,2186%	1,2369%
Пензенская область	2,8593%	1,0999%	3,0057%	3,1919%
Архангельская область	1,5588%	1,1025%	1,5989%	1,6341%
Новосибирская область	3,6311%	1,1423%	3,8318%	4,0759%
Камчатская область	0,4294%	1,1653%	0,4502%	0,4746%
Республика Адыгея	0,9087%	1,1671%	0,9528%	1,0089%
Чукотский АО	0,0000%	1,2051%	0,0000%	0,0000%
Орловская область	1,1895%	1,3067%	1,2530%	1,3295%
Астраханская область	1,2610%	1,3136%	1,3156%	1,3775%
Республика Мордовия	1,7034%	1,3161%	1,7967%	1,9153%
Воронежская область	2,9307%	1,3301%	3,0324%	3,1383%
Тюменская область	0,0000%	1,3694%	0,0000%	0,0000%
Республика Северная Осетия	1,7582%	1,4011%	1,8233%	1,9062%
Костромская область	0,8210%	1,4042%	0,8289%	0,8275%
Кировская область	2,2707%	1,4126%	2,4173%	2,6018%
Сахалинская область	0,5698%	1,4197%	0,5578%	0,5303%
Магаданская область	0,0844%	1,4335%	0,0477%	0,0000%
Омская область	0,0000%	1,4475%	0,0000%	0,0000%
Республика Тыва	1,2950%	1,4805%	1,3254%	1,3640%
Ивановская область	2,4523%	1,5075%	2,5752%	2,7316%
Удмуртская Республика	1,0087%	1,5746%	0,8783%	0,6648%
Читинская область	3,3247%	1,7831%	3,4421%	3,5914%
Саратовская область	3,2999%	1,8240%	3,4378%	3,5925%
Хабаровский край	0,5792%	2,1284%	0,3745%	0,0555%
Амурская область	1,2722%	2,3257%	1,3306%	1,3980%
Ставропольский край	4,6681%	2,3602%	4,9277%	5,2579%
Республика Бурятия	1,8949%	2,5914%	1,9977%	2,1286%
Краснодарский край	6,2341%	2,8397%	6,5142%	6,8358%
Ростовская область	3,7293%	3,1110%	3,5966%	3,3351%
Кабардино-Балкарская Республика	1,5450%	3,4155%	1,6220%	1,7199%
Республика Саха	0,8809%	3,6770%	0,8520%	0,7941%
Кемеровская область	0,0000%	3,9925%	0,0000%	0,0000%
Приморский край	1,9350%	4,3097%	1,8945%	1,8016%
Республика Дагестан	6,0032%	5,1659%	6,2067%	6,4656%
Алтайский край	5,2087%	5,5214%	5,4706%	5,8038%

Таблица 5.1.10

Доли субъектов Федерации в ФФПР в 1999 году, рассчитанные по комбинированной методике доходного выравнивания, предполагающей выделение 10% Фонда на поддержку депрессивных регионов

Субъект Федерации	Доля в ФФПР в федеральном бюджете 1998 г.	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -5%	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -10%
Республика Коми	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г.Санкт-Петербург	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Московская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Липецкая область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Самарская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Татарстан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Пермская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Свердловская область	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Башкортостан	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ханты-Мансийский АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ямало-Ненецкий АО	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Красноярский край	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
г.Москва	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Ненецкий АО	0,1845%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Белгородская область	0,1878%	1,0278%	0,7417%	0,5562%
Таймырский АО	0,2003%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Вологодская область	0,2327%	0,5436%	0,0000%	0,0000%
Эвенкийский АО	0,2483%	0,0474%	0,0000%	0,0000%
Республика Хакасия	0,3091%	0,5641%	0,7344%	0,7540%
Агинский Бурятский АО	0,3114%	0,2916%	0,3439%	0,3563%
Коми-Пермяцкий АО	0,3147%	0,3868%	0,4412%	0,4654%
Республика Алтай	0,3177%	0,3897%	0,7325%	0,7641%
Ярославская область	0,4068%	0,0465%	0,0000%	0,0000%
Корякский АО	0,4436%	0,0579%	0,0359%	0,0359%
Ленинградская область	0,4504%	0,7537%	0,6045%	0,3450%
Калининградская область	0,4525%	1,0549%	0,8525%	0,8153%
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,4624%	0,4720%	0,6810%	0,7034%
Волгоградская область	0,6503%	1,3889%	1,7361%	1,4760%
Челябинская область	0,6905%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Смоленская область	0,6998%	0,6266%	0,7747%	0,6689%
Республика Карелия	0,7197%	0,6722%	0,8196%	0,8117%
Нижегородская область	0,7260%	0,6238%	0,0000%	0,0000%
Рязанская область	0,7863%	1,2083%	1,1989%	1,1460%
Ингушская Республика	0,7919%	1,1814%	1,6615%	1,7098%

Субъект Федерации	Доля в ФФПР в федеральном бюджете 1998 г.	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -5%	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -10%
Ульяновская область	0,8162%	0,6685%	0,0948%	0,0000%
Еврейская АО	0,8338%	0,4775%	0,6105%	0,6427%
Тверская область	0,8343%	1,3953%	1,1943%	1,0703%
Карачаево-Черкесская Республика	0,8465%	0,9513%	0,8154%	0,8835%
Мурманская область	0,8629%	0,2411%	0,2761%	0,1327%
Томская область	0,8965%	0,1700%	0,0000%	0,0000%
Тульская область	0,9068%	0,8831%	1,1806%	1,0136%
Курганская область	0,9073%	1,2635%	1,5065%	1,5675%
Новгородская область	0,9210%	0,7034%	0,7275%	0,7098%
Республика Калмыкия	0,9213%	0,4167%	0,0000%	0,0000%
Республика Марий Эл	0,9407%	1,6084%	1,8513%	1,9712%
Тамбовская область	0,9425%	1,5267%	1,5914%	1,6244%
Владимирская область	0,9499%	1,7265%	2,0715%	2,1296%
Чувашская Республика	0,9512%	1,3110%	1,5807%	1,5979%
Оренбургская область	0,9790%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Брянская область	0,9828%	3,0703%	3,5044%	3,7348%
Иркутская область	0,9877%	1,7854%	0,7239%	0,2659%
Курская область	0,9912%	0,4140%	0,4114%	0,1882%
Псковская область	0,9938%	1,3454%	1,2858%	1,3651%
Калужская область	1,0428%	1,2121%	1,1577%	1,1482%
Пензенская область	1,0999%	2,8265%	2,5264%	2,7126%
Архангельская область	1,1025%	1,5839%	1,4195%	1,3958%
Новосибирская область	1,1423%	3,7032%	3,1544%	3,1833%
Камчатская область	1,1653%	0,4376%	0,4963%	0,5225%
Республика Адыгея	1,1671%	0,9204%	0,7471%	0,8002%
Чукотский АО	1,2051%	0,0000%	0,0328%	0,0185%
Орловская область	1,3067%	1,2128%	0,7079%	0,6465%
Астраханская область	1,3136%	1,2841%	1,0878%	1,0798%
Республика Мордовия	1,3161%	1,6980%	1,5156%	1,6146%
Воронежская область	1,3301%	2,9813%	2,1977%	2,0825%
Тюменская область	1,3694%	0,0000%	0,0904%	0,0000%
Республика Северная Осетия	1,4011%	1,7451%	1,6876%	1,7917%
Костромская область	1,4042%	0,8326%	0,6431%	0,5943%
Кировская область	1,4126%	2,3185%	2,1611%	2,2416%
Сахалинская область	1,4197%	0,5756%	0,6821%	0,6788%
Магаданская область	1,4335%	0,0808%	0,0000%	0,0000%
Омская область	1,4475%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Республика Тыва	1,4805%	1,2471%	1,7400%	1,7886%
Ивановская область	1,5075%	2,4755%	1,7790%	1,8633%
Удмуртская Республика	1,5746%	1,0051%	0,6447%	0,4024%
Читинская область	1,7831%	3,1422%	2,9424%	3,1299%

Субъект Федерации	Доля в ФФПР в федеральном бюджете 1998 г.	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -5%	Доля в ФФПР, полученная по комбинированной методике: на поддержку депрессивных регионов направлено 10% Фонда, остаток распределен пропорционально отклонению приведенного дохода от среднего -10%
Саратовская область	1,8240%	3,3598%	2,6446%	2,5760%
Хабаровский край	2,1284%	0,5606%	0,9005%	0,7322%
Амурская область	2,3257%	1,2959%	1,3508%	1,3997%
Ставропольский край	2,3602%	4,6519%	4,2265%	4,5035%
Республика Бурятия	2,5914%	1,8413%	1,6505%	1,7551%
Краснодарский край	2,8397%	6,3497%	6,8483%	7,1293%
Ростовская область	3,1110%	3,7603%	5,9155%	6,1408%
Кабардино-Балкарская Республика	3,4155%	1,5439%	1,7395%	1,8625%
Республика Саха	3,6770%	0,8885%	0,7533%	0,6737%
Кемеровская область	3,9925%	0,0000%	0,8169%	0,2860%
Приморский край	4,3097%	1,9547%	2,5669%	2,6088%
Республика Дагестан	5,1659%	6,0789%	7,1611%	7,4862%
Алтайский край	5,5214%	5,1369%	5,2274%	5,6458%

Рисунок 5.1.1

Доли регионов в ФФП, полученные в результате расчетов по различным вариантам методики доходного выравнивания, основанной на достижении равных значений приведенного душевого бюджетного дохода

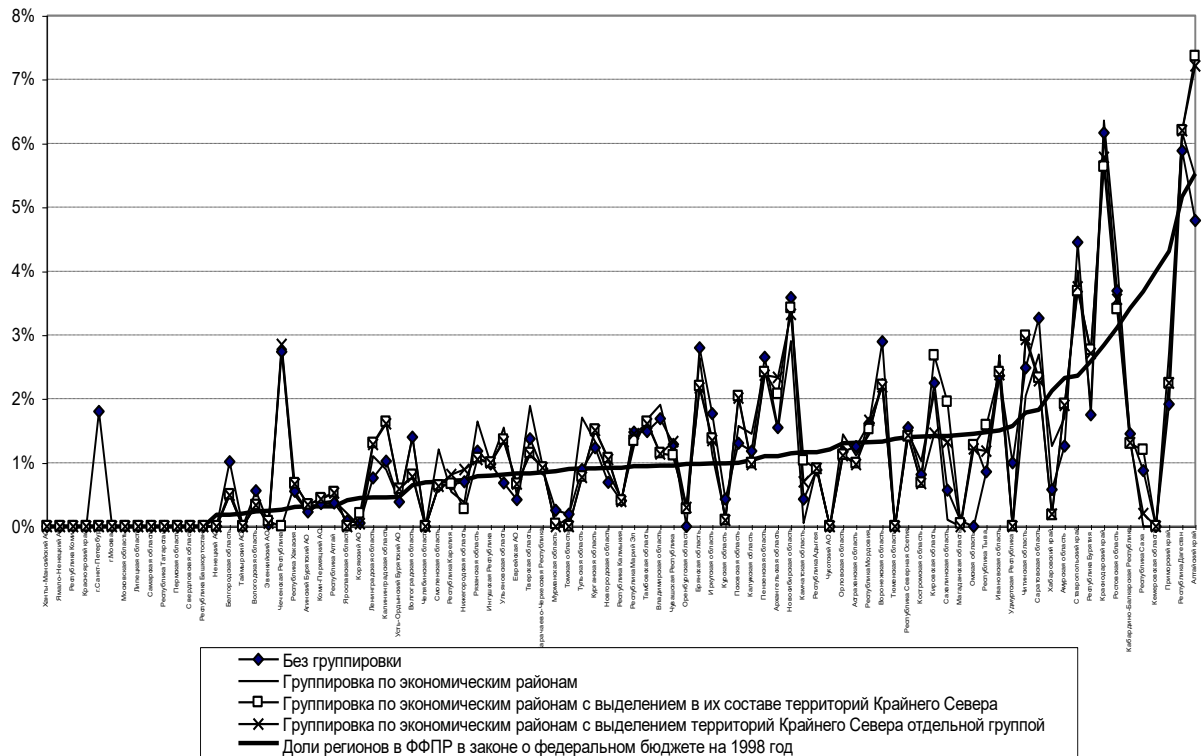


Рисунок 5.1.2

Доли регионов в ФФП, полученные в результате распределения по различным вариантам методики доходного выравнивания, основанной на выделении трансферта пропорционального отклонению региональных бюджетных доходов от среднего.

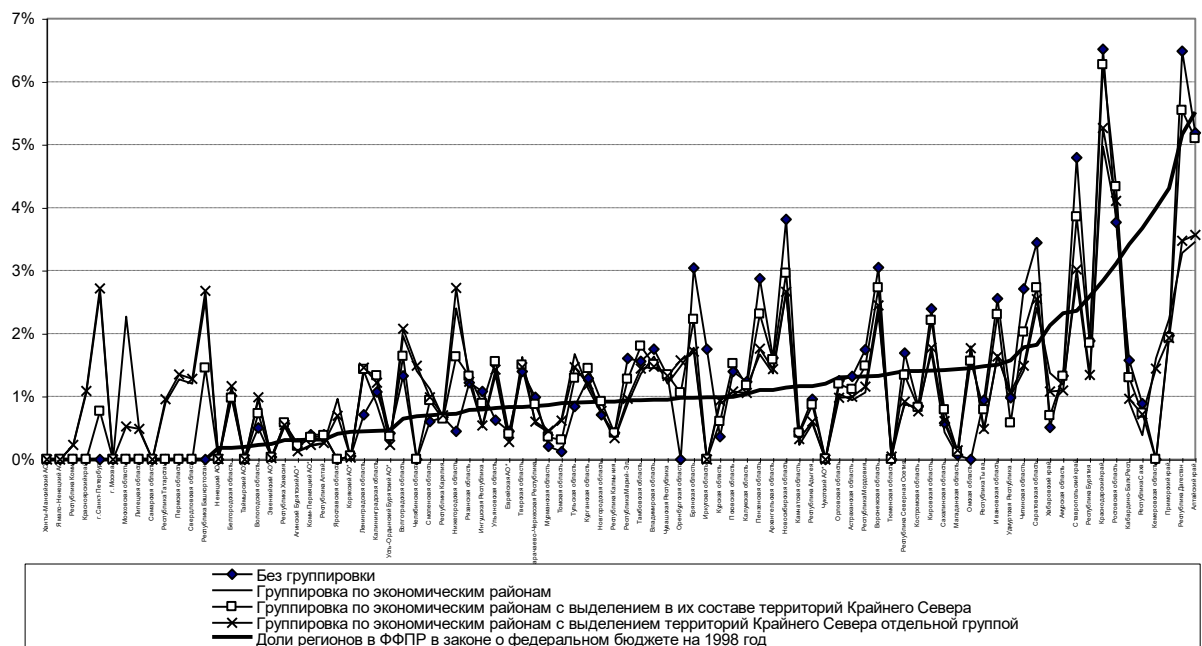


Рисунок 5.1.3

Доли регионов в ФФПР, полученные в результате распределения по различным вариантам методики доходного выравнивания, сочетающей первый и второй варианты выравнивания

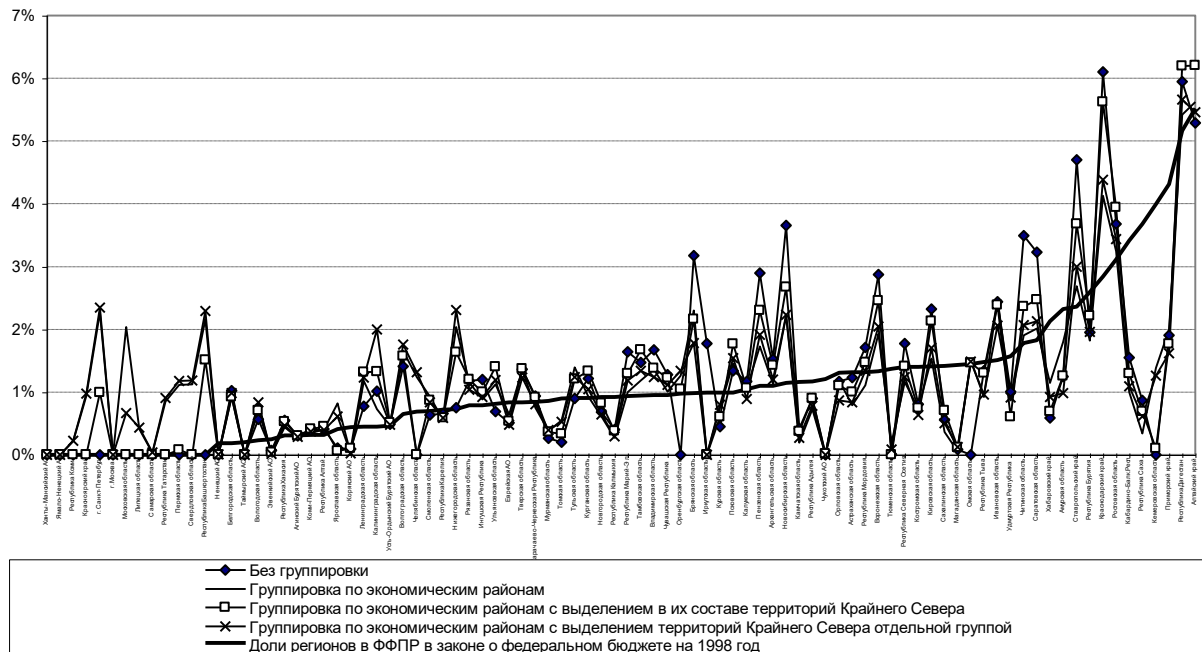


Рисунок 5.1.4

Доли регионов в ФФПР в 1998 году, рассчитанные по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на обеспечении максимального уровня расчетного дефицита региональных бюджетов

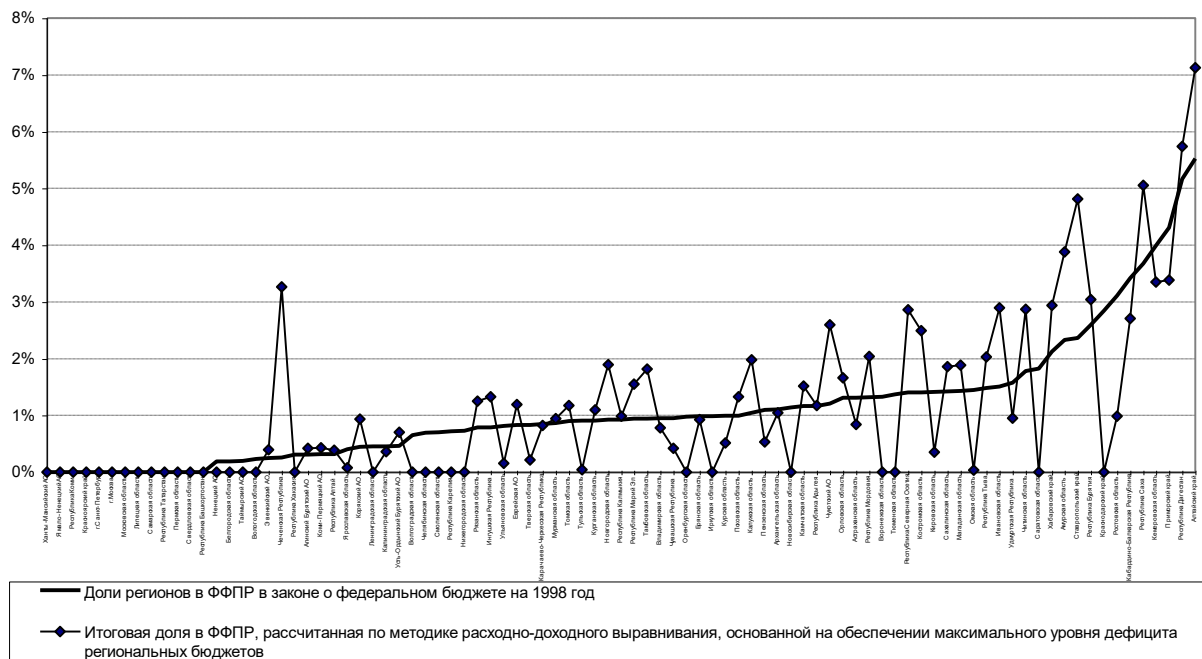


Рисунок 5.1.5

Доли регионов в ФФПР в 1998 году, рассчитанные по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на распределении Фонда пропорционально разрыву между прогнозными доходами и расходами региональных бюджетов

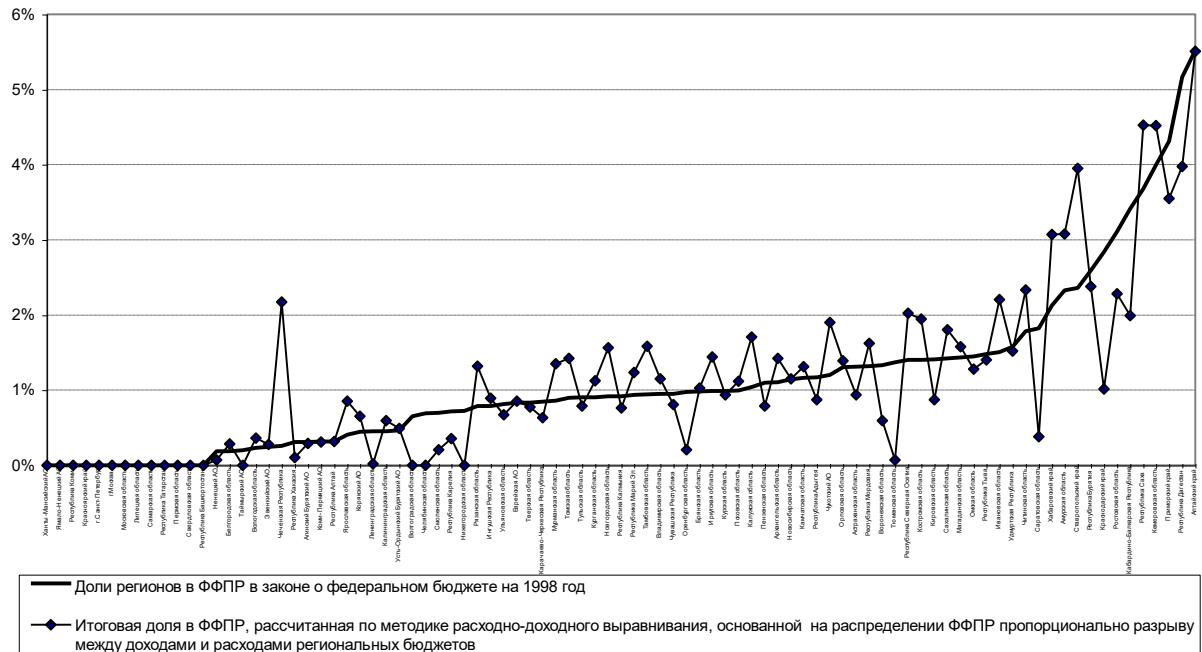


Рисунок 5.1.6

Доли регионов в ФФПР в 1998 году, рассчитанные по методике расходно-доходного выравнивания, предполагающей установление максимального разрыва между расчетными расходами и доходами региональных бюджетов на уровне 50% к расходам

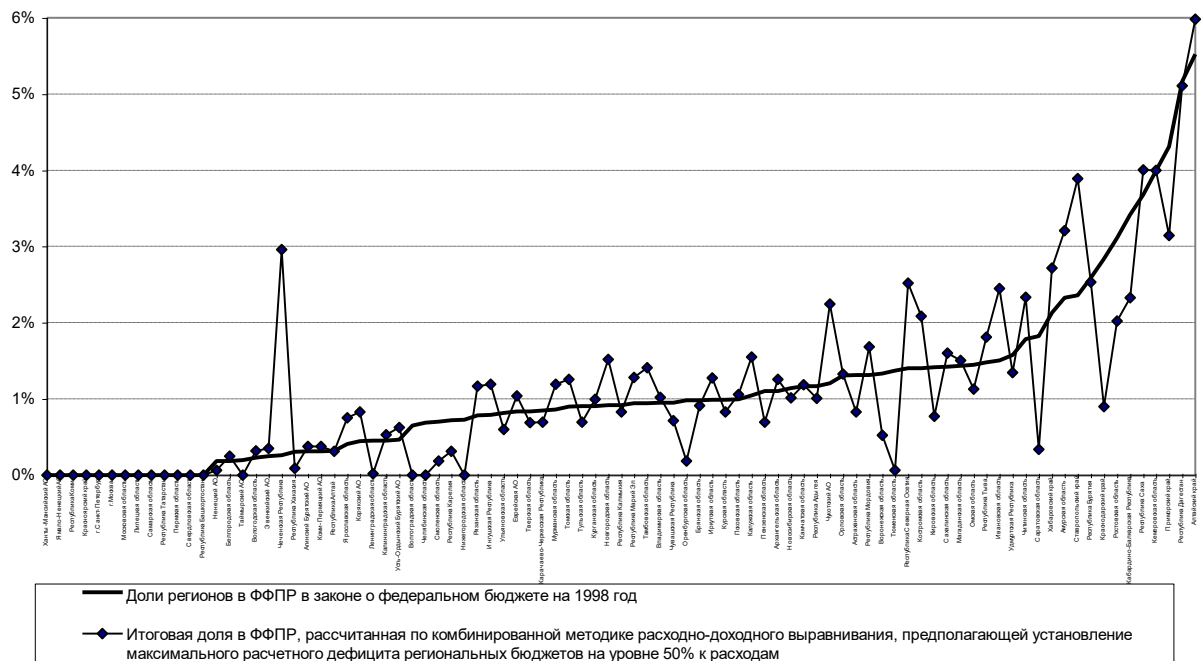


Рисунок 5.1.7

Доли регионов в ФФПР в 1998 году, рассчитанные по различным вариантам методики расходно-доходного выравнивания

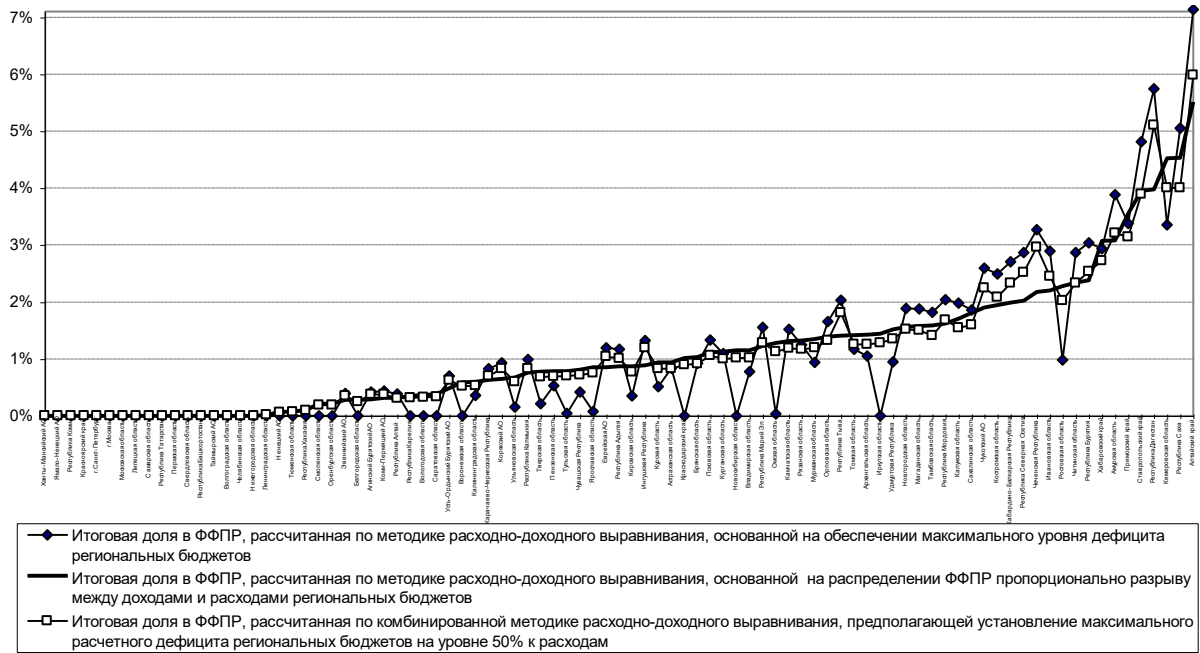


Рисунок 5.1.8

Доли регионов в ФФПР в 1998 году, рассчитанные по методике расходно-доходного выравнивания, основанной на установлении максимального уровня разрыва между расчетными расходами и доходами, при различном прогнозируемом объеме Фонда

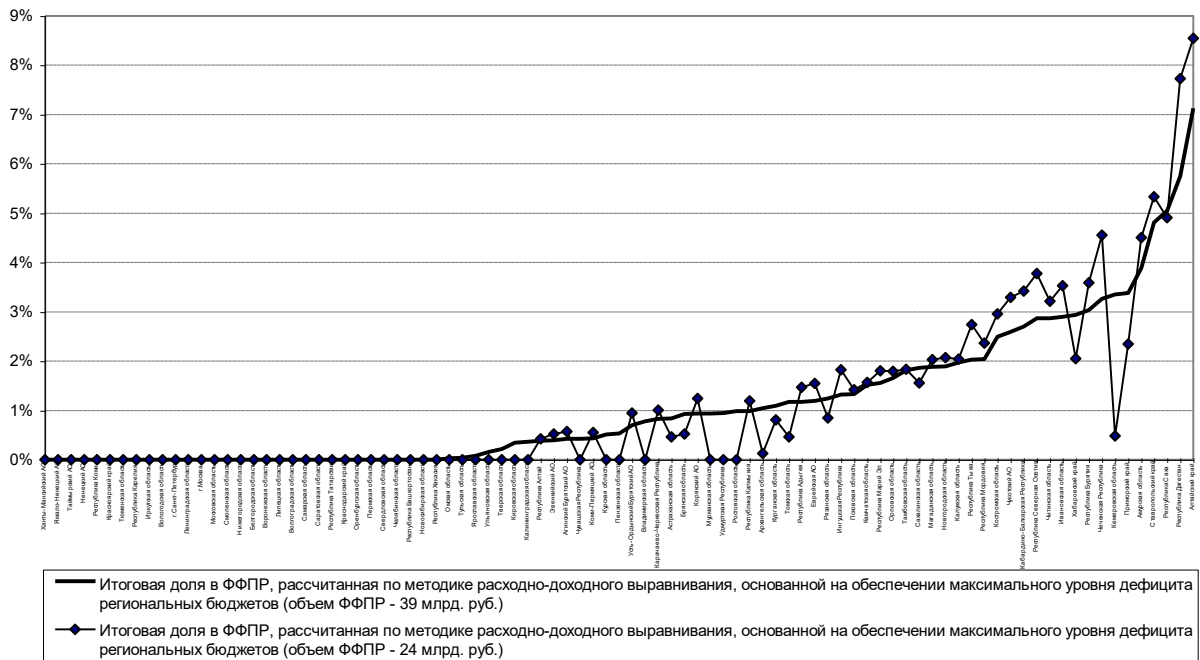


Рисунок 5.1.9

Доли регионов в ФФПР, рассчитанные по проекту методики распределения ФФПР на 1999 год, разработанному трехсторонней рабочей группой по реформе межбюджетных отношений

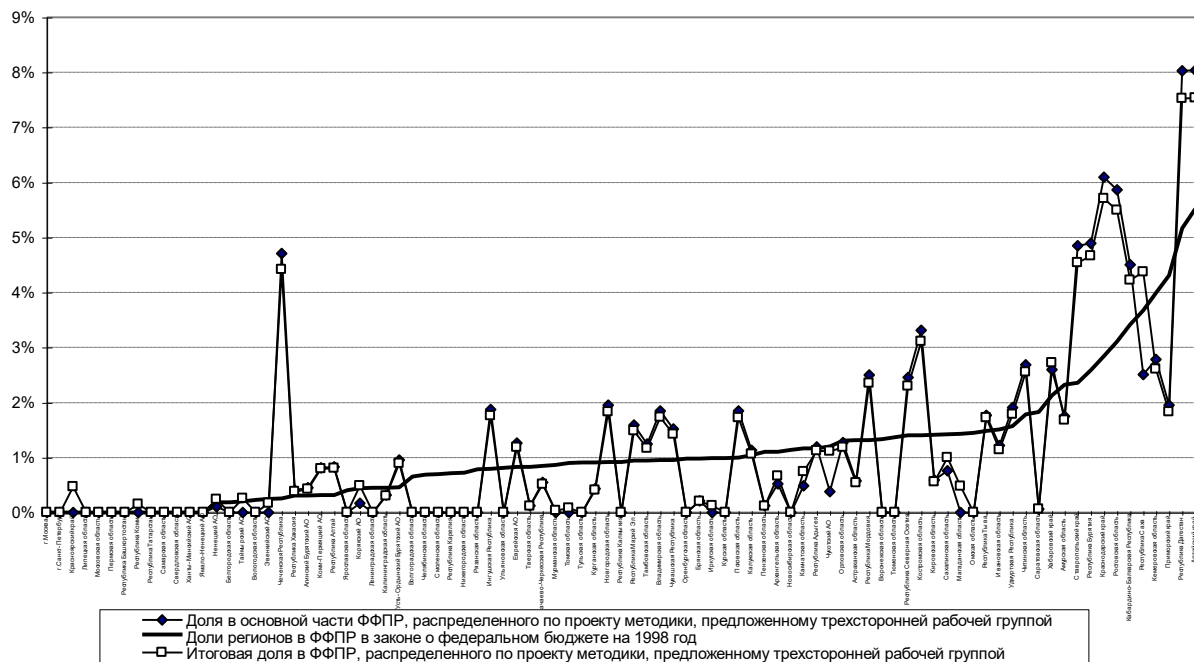


Рисунок 5.1.10

Доли субъектов Федерации в ФФПР в 1999 году, рассчитанные по комбинированной методике доходного выравнивания, предполагающей выделение 20% Фонда на поддержку депрессивных регионов

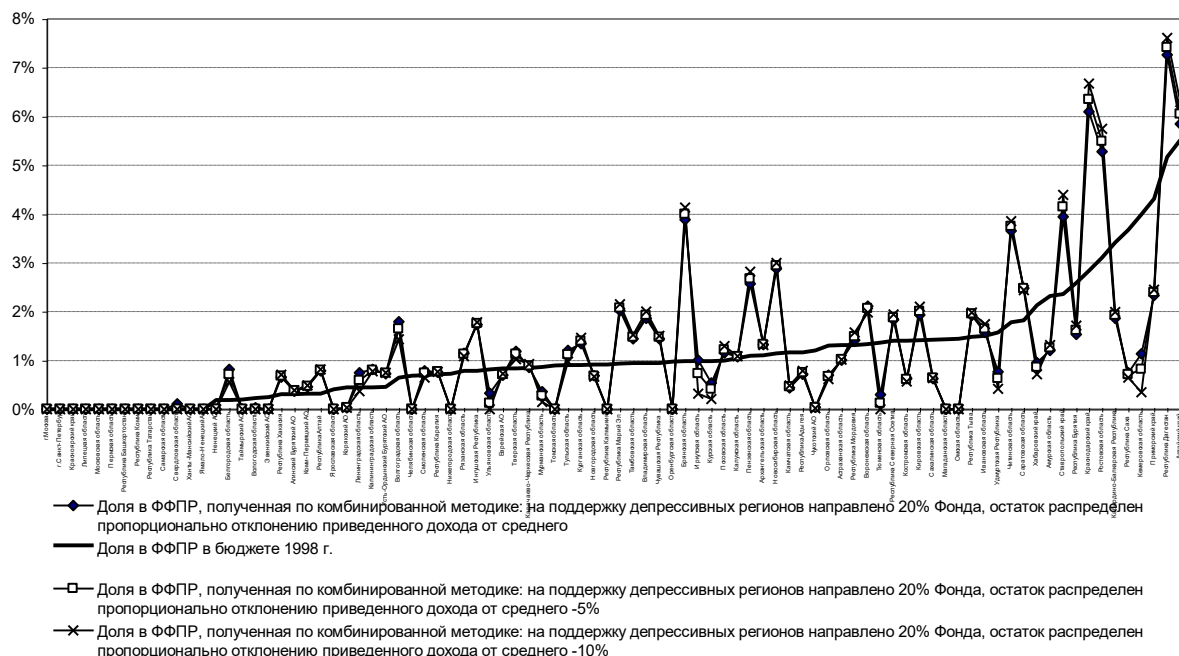


Рисунок 5.1.11

Доли субъектов Федерации в ФФПР в 1999 году, рассчитанные по комбинированной методике доходного выравнивания, предполагающей выделение 15% Фонда на поддержку депрессивных регионов

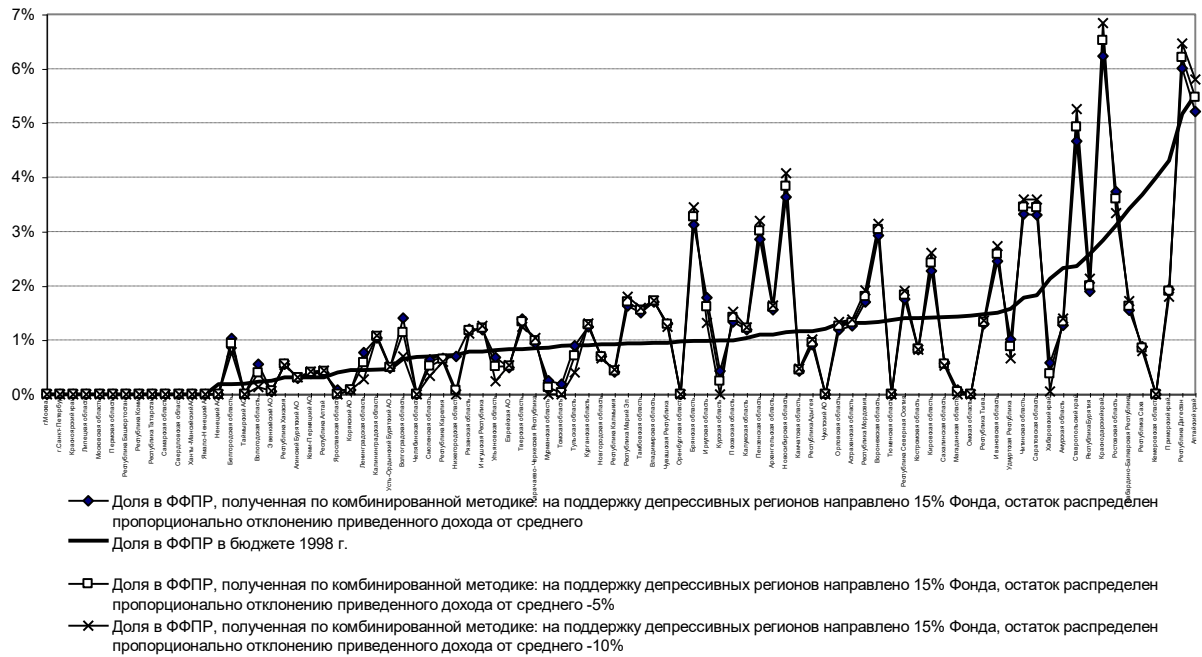


Рисунок 5.1.12

Доли субъектов Федерации в ФФПР в 1999 году, рассчитанные по комбинированной методике доходного выравнивания, предполагающей выделение 10% Фонда на поддержку депрессивных регионов

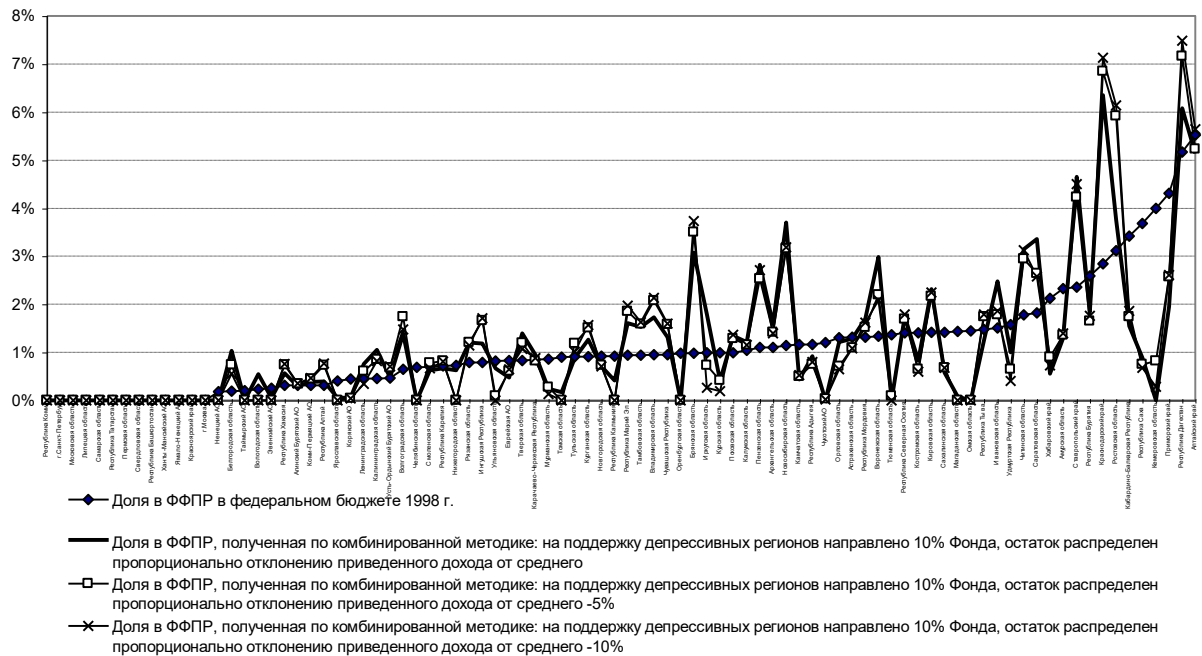


Рисунок 5.1.13

Условная оценка нормативных расходов в 1998 году (млн. руб., старые цены)

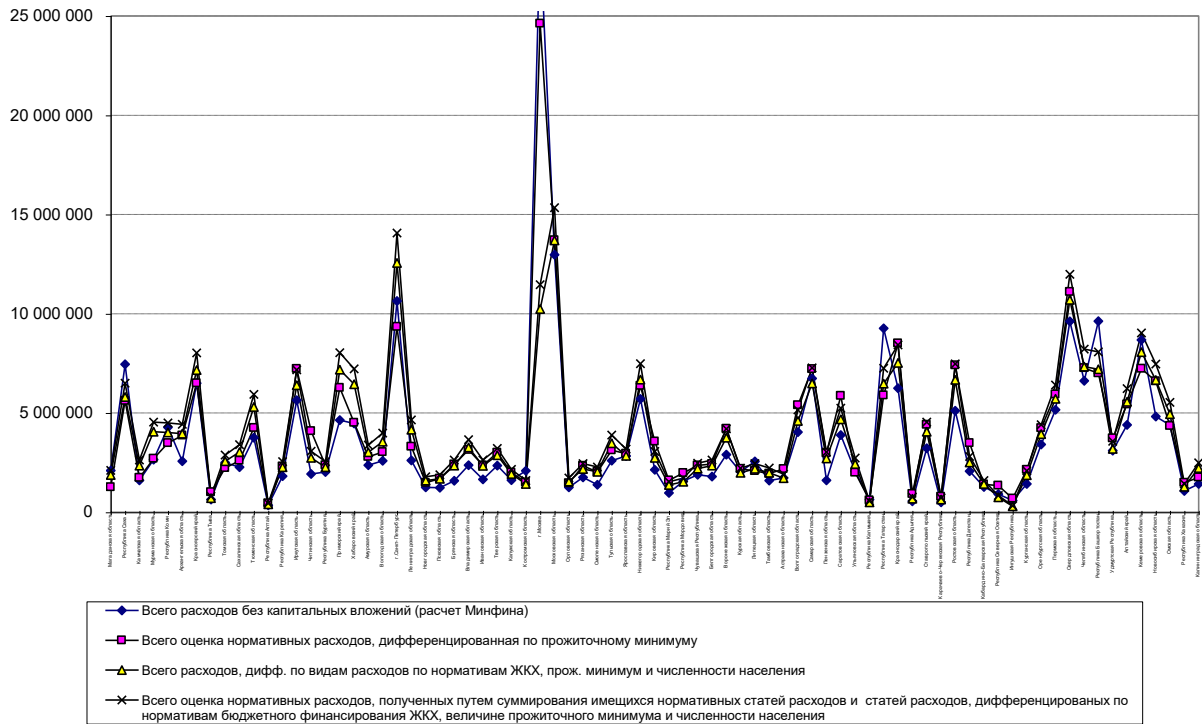
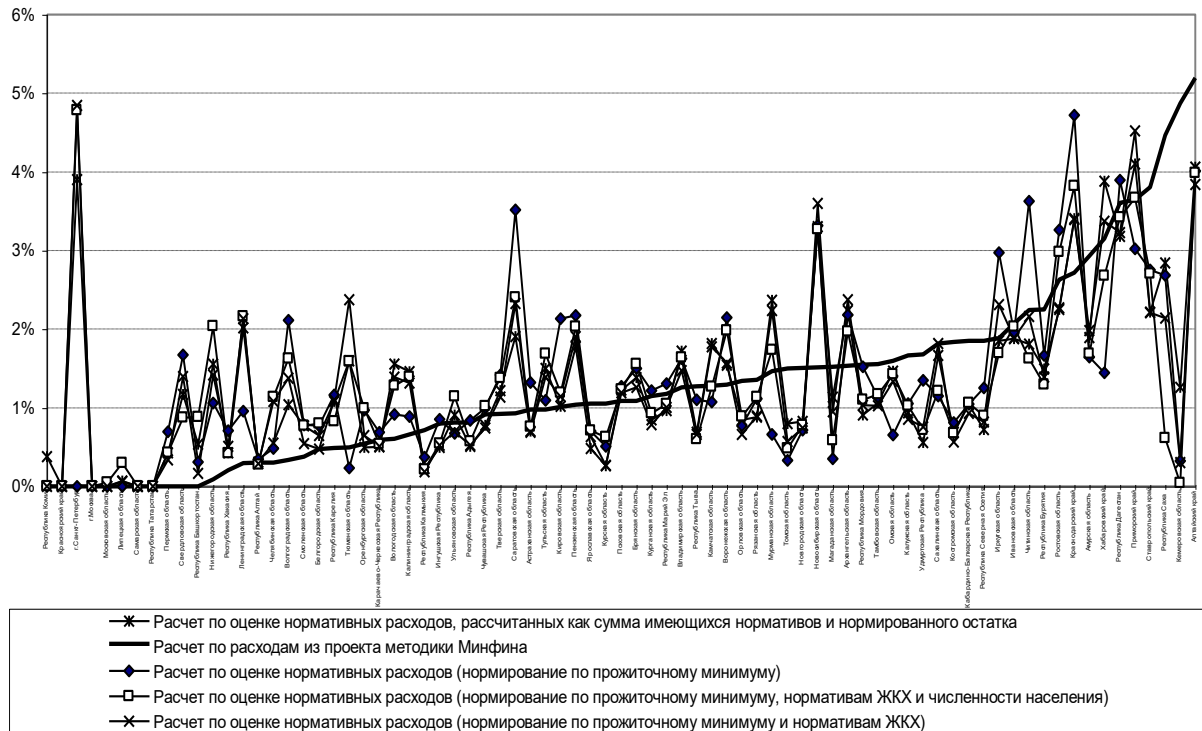


Рисунок 5.1.14

Доли субъектов Федерации в ФФПР, рассчитанные по методике, предложенной Министерством финансов при подготовке закона о федеральном бюджете на 1998 год, с учетом сделанных оценок нормативных расходов



Заключение

Ниже мы приводим основные выводы, вытекающие из проведенного нами исследования проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации, сгруппированные по разделам отчета.

Проведенный обзор бюджетных систем стран с федеративным и унитарным государственным устройством показывает, что особенность бюджетных систем федеративных государств состоит, прежде всего, в гораздо большей по сравнению с унитарными государствами самостоятельности органов власти регионального уровня в области установления налоговых ставок и введения новых налогов, распределения расходных полномочий и распоряжения средствами собственных бюджетов.

Хотя форма государственного устройства не является определяющей в распределении прав и обязанностей между уровнями бюджетной системы, тем не менее 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. Бюджеты регионального уровня в унитарных государствах являются промежуточными звеньями 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. В унитарных государствах, в противоположность федерациям, центральное правительство обычно несет ответственность по задолженности бюджетов нижестоящих уровней и, соответственно, устанавливает жесткие ограничения на объем и сроки заимствований. Для унитарных государств характерна высокая (более 50%) доля средств центрального бюджета в доходах бюджетов нижестоящего уровня.

Роль муниципальных бюджетов и их расходные обязательства 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 обычно зачисляются налоги на имущество и местные лицензионные и регистрационные сборы, и доходная база бюджетов нижнего уровня, как правило, сильно зависит от средств вышестоящих бюджетов.

Несмотря на постепенное совершенствование отношений между бюджетами различного уровня в Российской Федерации, механизм взаимоотношений между федеральным бюджетом и региональными бюджетами нуждается в серьезных корректировках, среди которых можно выделить:

- необходимость более формализованного подхода к расчету и последующему утверждению долей субъектов Федерации в Фонде финансовой поддержки регионов,
- применение единообразного для всех без исключения субъектов Федерации характера установления нормативов распределения налоговых доходов,
- необходимость сокращения объемов федеральной финансовой помощи, предоставляемой по неформализованным каналам.

Соотношение доходов бюджета расширенного правительства, получаемых на территории регионов, показывает, что финансовыми донорами являются гораздо большее число регионов, чем по принятой в настоящее время классификации субъектов Федерации, когда регионами-донорами считаются те, которые не получают трансферты из ФФПР. При этом очевидно, что независимо от структуры распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней количество дотационных регионов невозможно сократить ниже определенного уровня: по нашим расчетам — 50-60 субъектов Федерации с учетом поэтапной реструктуризации расходов.

Вследствие этого рациональная структура распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы должна построена с учетом трех требований: во-первых, должны удовлетворяться потребности федерального бюджета в доходах, во-вторых, необходимо минимизировать число регионов — получателей федеральной финансовой помощи, и в-третьих, — указанная структура должна отвечать теоретическим принципам оптимального налогообложения с точки зрения закрепления за соответствующим уровнем бюджета налогов, таким образом, чтобы обеспечить создание стимулов увеличения налоговых усилий на различных уровнях бюджетной системы и создание системы рационального администрирования налогов.

Результаты построения моделей распределения финансовой помощи позволяют утверждать, что в настоящее время распределение федеральной финансовой помощи в широком смысле (т.е. включая иные каналы, кроме трансфертов из ФФПР, дотаций и

субвенций) происходит в целом на основе учета расходных потребностей и доходного потенциала субъектов Федерации. Поэтому основная задача реформирования системы предоставления федеральной финансовой помощи должна заключаться в максимальной формализации учета факторов, определяющих фискальный потенциал и расходные потребности при выделении федеральных ресурсов по минимальному числу каналов: в идеале — только путем распределения Фонда финансовой поддержки регионов.

Можно выделить два основных принципа распределения Фонда финансовой поддержки регионов: доходное и расходно-доходное выравнивание. Основное преимущество методик доходного выравнивания заключается в том, что при выравнивании доходов федеральный центр не принимает на себя (косвенно) обязательства по финансированию расходов региональных властей. С этой точки зрения, распределение финансовой помощи исходя из показателя разрыва между прогнозным объемом доходов и расходными потребностями регионов (расходно-доходное выравнивание) противоречит требованиям сокращения финансовой поддержки региональным уровням власти для финансирования бюджетных расходов.

В то же время из анализа модели распределения финансовой помощи вытекает, что в случае существования утвержденных нормативов бюджетного финансирования по всем расходным статьям регионального бюджета, а также обоснованной методики определения доходного потенциала региона, рассчитанные коэффициенты можно было бы использовать для определения как суммы трансферта региону, так и объема ФФПР в планируемом году. Методика расчета ФФПР при этом должна выглядеть как простое распределение Фонда пропорционально разрыву между доходным потенциалом и расходными потребностями.

В современных условиях методика распределения трансфертов должна учитывать следующие положения.

- В силу нежелательности осуществления любой группировки субъектов Федерации при распределении ФФПР мы предлагаем отказаться от применения группировки регионов в целях расчета трансфертов (в частности, при доведении бюджетных доходов в регионах до средних по группе, при определении региональных индексов бюджетных расходов и др.).

- Признавая преимущество методик межбюджетного выравнивания, предполагающих распределение ФФПР исходя из показателя разрыва между доходным потенциалом и расходными потребностями регионов, в условиях отсутствия оценок региональных расходных потребностей (вследствие неразработанности на федеральном

уровне нормативов бюджетного финансирования в региональном разрезе по некоторым группам расходных статей), мы предлагаем остановиться на методике доходно-расходного выравнивания с мультипликативной корректировкой показателей доходного потенциала на индексы, характеризующие расходные потребности региона.

- Необходимо устранить негативное влияние принципов распределения Фонда на фискальные усилия региональных властей, направив на выравнивание доходов до определенного уровня только часть ФФПР, одновременно защитив эту долю в абсолютной сумме. Остаток Фонда предлагается распределить между регионами пропорционально отклонению приведенных бюджетных доходов субъектов Федерации от среднедушевого уровня, скорректированного на понижающий коэффициент.

- Целесообразно исключить из числа получателей средств Фонда финансовой поддержки регионов субъекты Федерации, расчетная доля трансферта в прогнозных бюджетных доходах у которых ниже определенной величины (5-10%), направив высвободившиеся средства на поддержку депрессивных регионов.

Список использованных источников и литературы

1. Ahmad E., Craig J. *"Intergovernmental Transfers"* // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T.Ter-Minassian, IMF: Washington, 1997
2. Ahmad E., Craig J. *"Intergovernmental Transfers"* // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T.Ter-Minassian, Washington: IMF, 1997, pp.95-104
3. 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
4. Ahmad E., ed *"Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants"*, Cheltenham, England; Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1997B.Potter *"United Kingdom"*// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.
5. Bird R.M. *"Federal Finance in Comparative Perspective"*, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1986Boadway R., S. Roberts, and A. Shah, *"The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective,"* Policy Research Working Paper 1259, World Bank, February 1994.
6. Brosio G. *"Fiscal Autonomy of Non-Central Government and the Problem of Public-Spending Growth"* // Public Expenditure and Government Growth, ed. by F.Forte & A.Peacock, Oxford: Blackwell, 1985, pp.110-135
7. *"Councillors Guide to Local Government Finance: 1996 Revised Edition"*. — London: The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 1996.
8. *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol.13. – Washington, IMF, 1989.
9. *"IMF Tax Policy Handbook"* edited by P. Shome, 1995
10. J.Norregaard *"Tax Assignment"* // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. T.Ter-Minassian. – Washington, IMF, 1997.
11. J.Stotsky, E.M.Sunley *"United States"*// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.
12. Jimenez E., Paqueo V. & Ma. Lourdes de Vera *"Does Local Financing Make Primary Schools More Efficient? The Philippine Case"*, PPR Working Paper WPS 69, Washington: World Bank, 1988
13. 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
14. King, D.N. *"Local Government Economics in Theory and Practice"*, London: Routledge, 1992
15. Krelove R., J.G.Stotsky, C.L.Vehorn *"Canada"*// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.
16. Mills A., ed. *"Health System Decentralization: Concepts, Issues and Country Experience"*, Geneva: World Health Organization, 1990
17. Mueller D.C. *"Public Choice II"*, New York: Cambridge University Press, 1989

18. Musgrave R.A. *"The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy"*, New York: McGraw-Hill, 1959,
19. Emiliani N., S.Lugaresi, E.Ruggiero *"Italy"*// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.
20. 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
21. Qian Y. and B. Weingast, *"Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives"* Journal of Economic Perspectives, vol. 11, no. 4, pp. 83-92, Fall 1997
22. Raymond H., *"Economics of State and Local Government"*, Praeger, 1991
23. 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
24. Spahn P.B., W.Foettinger *"Germany"*// "Fiscal Federalism in Theory and Practice" — Papers, prepared by the staff of the IMF. — Washington: IMF, 1997.
25. Tanzi V. *"Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects"*, Washington: World Bank, 1995
26. Лузин Г.П., Васильев В.В., *"Организационный и экономический механизм северного завода"*, РАН, Кольский научный центр, Институт экономических проблем, издательство "Апатиты" 1997.
27. *"Реформа межбюджетных отношений в Российской Федерации"*, М.: ИЭППП, 1998