

Институт экономики переходного периода

Научные труды № 120Р

Славгородская М., Летунова Т., Хрусталев А.

**Анализ финансовых аспектов реализации
реформы местного самоуправления**

**Москва
ИЭПП
2008**

УДК [336.14:352.075](470+571)(066)"2007"
ББК 65.261.31(2Рос) я54+65.261.54(2Рос) я54
С47

Славгородская, Маргарита Юрьевна.

Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / Славгородская М., Летунова Т., Хрусталеv А. – М.: ИЭПП, 2008. – 289 с.: ил. – (Научные труды / Ин-т экономики переходного периода. № 120Р). – ISBN 978-5-93255-261-2.

I. Летунова, Татьяна Александровна.

II. Хрусталеv, Алексей Александрович.

Агентство СIP PГБ

В настоящем исследовании представлен анализ системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации в 2007 г. Основное внимание уделяется проблеме обеспечения муниципальных образований доходными источниками для исполнения собственных полномочий, закрепленных за ними федеральным законодательством. В частности, рассматриваются вопросы закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от налогов, выделения дотаций и субсидий местным бюджетам.

Slavgorodskaya M., Letunova T., Khrustalev A.

Analysis of Financial Aspects of Local Self governance Reform Implementation

This work represents analysis of the system of interbudgetary relations in the subjects of the Russian Federation in 2007. Main attention is paid to the issue of providing municipalities with the sources of revenue needed to carry out their powers assigned to them by the Federal legislation. In particular, the authors analyze issues related to assignment to local budgets norms of tax allocations, allotment of grants and subsidies to local budgets.

JEL Classification: G28, H50, R51.

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

УДК [336.14:352.075](470+571)(066)"2007"
ББК 65.261.31(2Рос) я54+65.261.54(2Рос) я54

ISBN 978-5-93255-261-2

© Институт экономики переходного периода, 2008

Содержание

Введение (<i>Славгородская М.</i>)	5
Глава 1. Финансовые основы местного самоуправления: основные направления реформ (<i>Славгородская М.</i>)	7
1.1. Эволюция подходов к регулированию муниципальных финансов до начала муниципальной реформы	7
1.2. Новое законодательство, регулирующее финансовые основы местного самоуправления	15
1.2.1. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы	16
1.2.2. Порядок финансирования переданных государственных полномочий	22
1.2.3. Регулирование выделения муниципальным образованиям финансовой помощи.....	25
1.2.4. Трансферты, предоставляемые из местных бюджетов	31
1.3. Особенности регулирования межбюджетных отношений в переходный период муниципальной реформы	34
1.4. Выводы	37
Приложение 1.1. Анализ методических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений (<i>Славгородская М.</i>)	40
Глава 2. Региональное законодательство о межбюджетных отношениях (<i>Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А.</i>)	65
2.1. Обеспечение местных бюджетов налоговыми доходами.....	67
2.2. Трансферты из региональных бюджетов	75

2.2.1. Система межбюджетных трансфертов в субъектах РФ	75
2.2.2. Софинансирование расходов местных бюджетов	82
2.2.3. Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).....	105
2.2.4. Дотации поселениям	142
2.2.5. Иные виды финансовой помощи	156
2.3. Отрицательный трансферт	165
2.4. Выводы	176
Приложение 2.1. Коэффициенты удорожания бюджетных услуг, используемые при расчете индексов бюджетных расходов (Хрусталеv А.).....	182
Глава 3. Финансовые результаты реформы межбюджетных отношений в субъектах РФ (Славгородская М., Хрусталеv А.)	200
3.1. Распределение доходов между региональными и местными бюджетами.....	201
3.2. Структура доходов местных бюджетов	209
3.3. Политика регионов по установлению единых и/или дополнительных нормативов и обеспеченность местных бюджетов налоговыми доходами.....	227
3.4. Выводы	231
Приложение 3.1. Эмпирические исследования по отдельным вопросам организации межбюджетных отношений (Славгородская М., Хрусталеv А.).....	233
Заключение (Славгородская М.).....	248
Список использованных источников.....	253

Введение

На протяжении всего периода формирования системы местного самоуправления в Российской Федерации одним из наиболее проблемных оставался вопрос о финансовых основах этого института власти. На разных этапах использовались различные подходы к решению этой проблемы – от рассмотрения в качестве основы муниципальных бюджетов местных налогов до значительной централизации налоговых доходов на региональном уровне. Очередной этап в развитии системы межбюджетных отношений в Российской Федерации начался с внесения в 2004 г. поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы, в соответствии с которыми на федеральном уровне разграничивались доходные источники между региональными и местными бюджетами, изменялись принципы и процедуры выделения муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов. При этом бюджетным законодательством были определены только основные параметры систем межбюджетных отношений, конкретные характеристики системы финансовых взаимоотношений между регионами и муниципалитетами должны устанавливаться на региональном уровне.

В общем случае хорошо организованная система межбюджетных отношений должна способствовать достижению нескольких целей, а именно:

- создавать систему стимулов в проведении органами местного самоуправления политики, направленной на наращивание собственной налоговой базы и оптимизацию муниципальных расходов;
- обеспечивать различные подходы к организации межбюджетных отношений на территориях с различной социально-экономической ситуацией. Для муниципальных образований, обладающих необходимым потенциалом и способных успешно участвовать в конкуренции за высококвалифицированные кадры и инвестиции, система межбюджетных отношений должна обеспечивать возможности для роста и развития. Одновременно на-

селению территорий, испытывающих отток населения и экономический спад, должен быть гарантирован определенный социально приемлемый уровень муниципальных услуг;

- учитывать местные приоритеты при формировании финансовой политики, в частности при принятии решений о качестве и объеме муниципальных услуг.

Поскольку федеральным законодательством предоставлен широкий перечень инструментов бюджетной политики, из которого регионы могут выбирать конкретные механизмы формирования доходной базы местных бюджетов, вариантов взаимоотношений между регионами и муниципалитетами может быть множество. В связи с этим возникает вопрос о том, в какой мере сформированные системы межбюджетных отношений в регионах обеспечивают достижение перечисленных выше целей региональной политики.

Для ответа на этот вопрос в рамках настоящего исследования было проанализировано региональное законодательство, регламентирующее в 2007 г. систему межбюджетных отношений как на федеральном, так и на региональном уровне. Основное внимание уделялось вопросам обеспечения муниципальных образований доходными источниками для решения закрепленных за ними вопросов местного значения. Кроме того, были рассмотрены финансовые последствия для бюджетов муниципальных образований политики, проводимой региональными органами власти¹.

¹ Авторский коллектив благодарит О. Кириллова за содействие в анализе регионального законодательства и П. Бадасен за помощь в обработке бюджетной информации.

Глава 1. Финансовые основы местного самоуправления: основные направления реформ

1.1. Эволюция подходов к регулированию муниципальных финансов до начала муниципальной реформы

Одной из основных причин разработки нового законодательства о местном самоуправлении в начале 2000-х годов являлась неурегулированность его финансовых основ. При этом к началу реформы местного самоуправления 2003 г. данная проблема была далеко не новой. На протяжении всего периода развития местного самоуправления в России, начавшегося в 1990–1991 гг., вопрос о необходимости обеспечить самостоятельность местных бюджетов поднимался неоднократно². Всего до начала муниципальной реформы можно выделить два основных этапа развития финансовых основ этого института власти, характеризующихся различными подходами к регулированию муниципальных финансов.

Первым этапом можно условно считать период с 1992 по 1997 г. В это время в России основное внимание уделялось развитию системы местных налогов. Первым шагом в формировании этой системы послужило принятие в конце 1991 г. Федерального закона № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ», который предусматривал 23 местных налога. При этом три налога – налог на имущество физических лиц, земельный налог и регистрационный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, – являлись обязательными, остальные могли вводиться решениями региональных и местных властей. Перечень местных налогов,

² Подробно об истории развития местного самоуправления в России, в том числе о становлении его финансовых основ см.: Стародубровская И.В. и др. Анализ доходных источников и расходных обязательств местных бюджетов. М.: ИЭПП, 2002; Стародубровская И., Славгородская М. и др. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2004.

установленный этим законом, был закрытым. На федеральном уровне также регулировалось установление ставок подавляющего большинства налогов, включенных в перечень.

Дальнейшее развитие система местного налогообложения получила с изданием Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 г.». Этот документ изменил принципы формирования системы местных налогов, разрешив региональным и местным органам власти вводить на своей территории дополнительные налоги, не предусмотренные федеральным законодательством.

Однако акцент на развитие системы местных налогов как основы самостоятельности местных бюджетов, сделанный в начале 1990-х годов, не оправдал себя. Основными недостатками сложившейся на тот момент системы межбюджетных отношений можно считать следующие.

Во-первых, система местного налогообложения характеризовалась низкой бюджетной эффективностью. Региональные и местные налоги были мелкими, значительная часть налоговых поступлений тратилась на их администрирование. В 1994 г. органами власти регионального и местного уровня было введено более 70 налогов и сборов, большая часть которых по своей природе являлись целевыми сборами, т.е. были направлены на финансирование отдельных функций органов власти. При этом за счет поступлений от региональных и местных налогов удавалось профинансировать лишь незначительную часть потребности в финансовых средствах на выполнение функций, для финансирования которых они были введены.

Во-вторых, отдельные налоги, введенные на региональном и местном уровнях, препятствовали формированию рыночных отношений и снижали стимулы к развитию производства на территориях. Примерами могут служить такие налоги, как налог на неустановленное оборудование; налог на продукцию, реализованную за пределами области; налог на снижение производства, введенные местными органами власти в Курской области.

В-третьих, введение дополнительных местных налогов нередко приводило к снижению нормативов отчислений от регулирующих федеральных и региональных налогов³ и к уменьшению объема финансовой помощи местным бюджетам. При этом сокращение объема доходов, передаваемых с регионального уровня, было не всегда пропорционально росту поступлений от местных налогов.

В связи с тем что система местных налогов как финансовая основа местных бюджетов на этом этапе развития межбюджетных отношений не оправдала себя, на федеральном уровне стали приниматься ограничения на установление местных налогов. С 1 января 1997 г. регионам и муниципалитетам было запрещено вводить налоги, не предусмотренные федеральным законодательством. При этом законодательно установленный перечень местных налогов также постепенно сокращался. В результате в Налоговом кодексе, принятом в 1998 г., было сохранено только 5 местных налогов: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение и местные лицензионные сборы.

Второй этап начался в 1997 г. с принятия Федерального закона № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который был призван урегулировать вопросы закрепления за муниципальными образованиями нормативов отчислений от регулирующих налогов и механизмов распределения финансовой помощи.

До этого момента попытка урегулировать эти вопросы была сделана в Законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом в 1995 г., которым устанавливалось, что органы государственной власти должны обеспечить муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты. Размер минимальных бюджетов должен был устанавливаться на региональном уровне исходя из нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Очевидно, что провозглаше-

³ Формального определения «регулирующих налогов» в федеральном законодательстве не было. К таким налогам относились федеральные налоги, нормативы отчислений от которых в местные бюджеты ежегодно устанавливались законами о региональных бюджетах.

ние столь общих принципов, сформулированных недостаточно четко, не позволило решить сложную проблему урегулирования финансовых взаимоотношений между регионами и муниципалитетами.

В отличие от предыдущих нормативно-правовых актов, регулировавших финансовую основу местного самоуправления, Закон «О финансовых основах...» должен был определить основные принципы организации местных финансов и установить источники формирования финансовых ресурсов местного самоуправления. Этого предполагалось достичь с помощью следующих механизмов.

Во-первых, законом были определены минимальные доли федеральных налогов, закрепляемые за местными бюджетами. В частности, было установлено, что в местные бюджеты поступают:

- не менее 50% подоходного налога с физических лиц;
- не менее 5% налога на прибыль;
- не менее 10% налога на добавленную стоимость;
- не менее 5% акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия;
- не менее 10% акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары).

Однако законом эти доли закреплялись не за каждым муниципальным образованием, а в среднем по субъекту РФ. Определение долей федеральных налогов, поступающих в конкретные муниципальные образования, было отнесено к компетенции законодательных органов власти субъектов РФ. Таким образом, была сохранена возможность субъективизма при определении региональными властями доходных источников местных бюджетов.

Во-вторых, в законе была сделана попытка обеспечить самостоятельность местных бюджетов. Законом провозглашалось, что доли федеральных налогов должны были закрепляться за местными бюджетами на постоянной основе. Сверх этих долей могли устанавливаться нормативы отчислений от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года). Кроме того, законом устанавливалось, что увеличение доходов местных бюджетов в текущем году не может служить основанием для снижения нормативов отчислений от регули-

рующих налогов и объема финансовой помощи в следующем финансовом году.

В-третьих, законом регулировались принципы межбюджетных отношений, в частности порядок распределения финансовой помощи. Законом устанавливалось, что к средствам бюджетного регулирования относятся средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований, который должен формироваться в региональном бюджете и распределяться между муниципальными образованиями в соответствии с фиксированной формулой. При распределении средств фонда должны учитываться особенности территорий, влияющих на уровень муниципальных расходов.

На практике Закон «О финансовых основах...» не оправдал возлагавшихся на него надежд. Прежде всего, сохранился ежегодный пересмотр нормативов отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты. При этом политика регионов по установлению нормативов отчислений в местные бюджеты существенно различалась. Одни регионы старались действовать последовательно, ежегодно устанавливая нормативы на одном уровне, допуская корректировку нормативов только в случае значительного изменения доходов или расходов муниципалитетов, в других нормативы пересматривались ежегодно, при этом изменение нормативов часто было необоснованным и непредсказуемым⁴.

Кроме того, размер нормативов, закрепляемых за местными бюджетами, даже в среднем по региону в отдельных случаях был ниже установленных Законом «О финансовых основах...» минимальных долей. Особенно явно это проявилось в начале 2000-х годов, когда большинство субъектов РФ стало активно проводить по-

⁴ Примерами регионов, проводивших последовательную политику по закреплению доходных источников за местными бюджетами в 2001–2004 гг., можно считать Астраханскую, Тверскую и Новгородскую области. Напротив, в Ленинградской области нормативы менялись ежегодно, при этом изменение нормативов было достаточно существенным. Детальный анализ бюджетной политики данных регионов был проведен в книге: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2005.

литику централизации финансовых ресурсов на региональном уровне⁵.

Также не удалось формализовать процедуры распределения финансовой помощи с учетом объективных факторов, влияющих на уровень муниципальных расходов, поскольку методики выделения дотаций муниципальным образованиям либо вообще не принимались на региональном уровне, либо предполагали выделение средств фонда на покрытие разницы в расходах и доходах муниципальных образований. При этом сохранились процедуры согласования не только контрольных цифр, необходимых для прогнозирования муниципальных расходов (численность населения муниципального образования, число потребителей муниципальных услуг, размер бюджетной сети), но и объема расчетных расходов, используемых при определении налоговых нормативов и размера финансовой помощи.

В результате закон, призванный обеспечить финансовую автономию местных бюджетов, на практике положил начало этапу интеграции муниципальных финансов в государственную бюджетную систему. Характерными особенностями этого этапа являлись:

- определение в качестве основы местных бюджетов не независимых доходных источников, а регулирующих налогов;
- ограничение прав местных органов власти в сфере местного налогообложения;

⁵ Показательным примером могут быть Ленинградская, Калужская и Тюменская области. В Ленинградской области в период с 2001 по 2004 г. норматив отчислений от подоходного налога в среднем по региону не превышал 20% от суммы налога, подлежащей зачислению в областной бюджет, что значительно ниже норматива, предусмотренного нормами федерального закона. В 2002 г. произошел существенный пересмотр финансовых взаимоотношений региона с муниципальными образованиями в Тюменской области, где нормативы отчислений от налога на прибыль снизились с 15,5% в 2001 г. до 2% в 2002 г. в среднем по области. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Калужской области в 2003–2004 гг. (норматив отчислений от подоходного налога в 2003 г. был установлен на уровне 17,4% в среднем по области, от налога на прибыль – 3,2%) (более подробно см.: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2005. С. 190–192).

– усиление централизации финансовых ресурсов на федеральном и региональном уровнях.

Кроме того, в этот период критического размера достиг объем нефинансируемых мандатов, переданных федеральными и региональными органами власти на муниципальный уровень.

Такая система регулирования муниципальных финансов создавала серьезные препятствия для становления местного самоуправления как самостоятельного властного института, способного обеспечивать эффективное исполнение возложенных на него функций. Одной из основных проблем, возникших в результате сложившейся на тот момент системы межбюджетных отношений, являлось отсутствие заинтересованности местных властей в проведении эффективной политики по управлению муниципальной собственностью и финансовыми ресурсами. Повышение качества муниципального управления, проведение бюджетных реформ, результатом которых являлось бы сокращение муниципальных расходов, появление дополнительных финансовых ресурсов в результате активной работы с налоговой базой муниципалитета на практике не оказывало положительного влияния на местный бюджет и состояние муниципального сектора экономики. Дополнительные финансовые ресурсы в следующем году могли с высокой степенью вероятности изыматься из местного бюджета путем снижения нормативов отчислений от регулирующих налогов и сокращения объема финансовой помощи и распределяться между менее эффективно расходующими бюджетные средства муниципальными образованиями.

В этих условиях, в отсутствие у муниципальных властей адекватной экономической мотивации, широкое распространение получила практика принятия популистских, экономически необоснованных решений по поддержанию монополизации рынков общественных услуг муниципальными предприятиями, сохранению избыточной сети бюджетных учреждений, неэффективному использованию имущества, находящегося в собственности муниципалитетов, и т.п. Еще одной серьезной проблемой сложившейся к началу 2000-х годов системы межбюджетных отношений было отсутствие стабильности и прогнозируемости доходов местных бюджетов, что негатив-

но сказывалось на возможности реализации крупномасштабных проектов, требующих значительных инвестиций (проектов по развитию и модернизации инфраструктуры, стратегическому и пространственному развитию территорий).

Необходимо также отметить, что сложившаяся к началу 2000-х годов система межбюджетных отношений между регионами и муниципалитетами отличалась высокой степенью политизации. В условиях мягких бюджетных ограничений на наполняемость местных бюджетов оказывала влияние не столько эффективность муниципальной политики, сколько личные взаимоотношения между руководством региона и муниципальных образований. Отсутствие четких «правил игры», возможность пересмотра финансовых условий функционирования муниципальных образований предоставляли региональным властям дополнительные рычаги давления на руководство муниципалитетов.

В этих условиях существовала реальная потребность в изменении мотивации деятельности муниципальных образований, в преодолении их изживенческого отношения и ориентации на постоянную поддержку «сверху»; укрепление финансовых основ местного самоуправления должно было заставить органы местного самоуправления концентрировать внимание на улучшении собственной деятельности. В рамках концепции муниципальной реформы эти цели предполагалось достичь путем решения следующих задач:

- обеспечение реальной самостоятельности местных бюджетов за счет закрепления за ними постоянных доходных источников и повышения роли местных налогов, а также расширения прав муниципальных образований в привлечении заемных средств;
- обеспечение формализованных и долгосрочных процедур предоставления финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям, а также гласность процесса предоставления финансовой помощи;
- обеспечение механизмов финансирования переданных муниципальным образованиям государственных полномочий, защищающих интересы муниципальных образований и препятствующих возникновению нефинансируемых мандатов;

- ужесточение контроля за финансовой деятельностью высокодоходных и неплатежеспособных муниципальных образований.

1.2. Новое законодательство, регулирующее финансовые основы местного самоуправления

В 2004 г. были приняты поправки в Бюджетный⁶ и Налоговый⁷ кодексы, регулирующие финансовые основы местного самоуправления. Эти поправки были подготовлены в рамках работы по разграничению полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации, осуществлявшейся Комиссией по разграничению полномочий при президенте РФ, и стали интегральной частью концепции реформы местного самоуправления, воплощенной в новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которая предусматривала:

- существенное сокращение законодательно закрепленных полномочий местного самоуправления;
- четкое разделение собственных и переданных государственных полномочий в части организации исполнения и финансирования;
- переход на единообразную двухуровневую территориальную структуру местного самоуправления на большей части территории страны;
- регулирование форм организации местного самоуправления;
- усиление государственного контроля за деятельностью местного самоуправления;
- регулирование финансовых основ местного самоуправления, в том числе правил и процедур формирования и расходования средств местных бюджетов.

⁶ Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

⁷ Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».

Именно для решения последней из перечисленных задач муниципальной реформы были внесены изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы. Основными направлениями реформирования межбюджетных отношений, предусмотренными этими документами, были следующие:

- 1) практическое воплощение принципа разграничения доходных источников между различными бюджетными уровнями путем закрепления на постоянной основе нормативов отчислений от федеральных налогов;
- 2) закрепление правил и процедур финансирования переданных государственных полномочий;
- 3) детальное и достаточно сложное регулирование механизмов распределения межбюджетных трансфертов, призванное перейти от финансирования бюджетной сети к выравниванию бюджетной обеспеченности и формированию условий для решения закрепленных вопросов местного значения.

Рассмотрим более подробно отдельные направления реформирования финансовых основ местного самоуправления, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ. Необходимо отметить, что в настоящем разделе работы будут анализироваться положения Бюджетного кодекса, которые будут действовать после окончания переходного периода муниципальной реформы 2006–2008 гг. Особенности регулирования финансовых основ местного самоуправления в этот период будут рассмотрены в разделе 1.3 настоящей главы.

В связи с тем что целью настоящей работы является анализ региональных особенностей организации межбюджетных отношений, особое внимание в настоящем разделе будет уделено тому, какие характеристики системы межбюджетных отношений определены на федеральном уровне, а регулирование каких вопросов передано на региональный уровень.

1.2.1. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы

На федеральном уровне Бюджетным кодексом определен перечень источников доходов для каждого уровня бюджетной системы, в

том числе нормативы отчислений от федеральных налогов, закрепляемые за каждым типом муниципальных образований на постоянной основе, а также правила установления иных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты.

В *табл. 1.1* представлен перечень налоговых доходов местных бюджетов. Как видно из таблицы, налоговыми доходами муниципальных образований являются, во-первых, местные налоги – налог на имущество физических лиц и земельный налог. При этом Бюджетным кодексом РФ эти налоги закрепляются за бюджетами поселений и городских округов, в бюджеты муниципальных районов данные налоги поступают только с межселенных территорий, управление которыми осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов.

Во-вторых, на федеральном уровне за местными бюджетами на постоянной основе закрепляются нормативы отчислений от федеральных налогов (налога на доходы физических лиц) и от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (единого сельскохозяйственного налога и единого налога на вмененный доход). Нормативы устанавливаются для каждого типа муниципальных образований в отдельности. При этом доходные источники городских округов являются совокупностью доходных источников муниципальных районов и поселений. Все доходы с межселенных территорий поступают в бюджеты муниципальных районов.

Кроме того, Бюджетным кодексом установлено, что не менее 10% поступлений от подоходного налога, зачисляемого в региональный бюджет, должно распределяться между муниципалитетами в виде единых и/или дополнительных нормативов.

На региональном уровне могут устанавливаться единые и/или дополнительные нормативы от налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ. Единые нормативы устанавливаются для поселений и муниципальных районов, для городских округов размер единого норматива должен быть равен сумме нормативов поселений и районов. Единые нормативы должны устанавливаться на постоянной основе законом субъекта без ограничения срока действия. Дифференцированные нормативы устанавливаются в счет финансовой помощи. *На*

уровне муниципальных районов также могут устанавливаться нормативы отчислений в бюджеты поселений от налогов, поступающих в районный бюджет.

Таблица 1.1

Налоговые доходы местных бюджетов

Виды налогов и сборов	Нормативы отчислений в бюджеты, %		
	муниципальных районов	поселений	городских округов
<i>Местные налоги</i>			
Земельный налог (за исключением налога, взимаемого с межселенных территорий)	0	100	100
Земельный налог, взимаемый с межселенных территорий	100	–	–
Налог на имущество физических лиц (за исключением налога, взимаемого с межселенных территорий)	0	100	100
Налог на имущество физических лиц, взимаемый с межселенных территорий	100	–	–
<i>Федеральные налоги и сборы, налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами</i>			
Налог на доходы физических лиц	20	10	30
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	90	0	90
Единый сельскохозяйственный налог	30	30	60
Государственная пошлина	100	0	100

Источник: Бюджетный кодекс РФ, ст. 61, 61.1, 61.2.

В части неналоговых доходов *федеральным законодательством* было установлено, что в местные бюджеты поступают неналоговые доходы, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ, в том числе часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающей-

ся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления. Принятым в 2007 г. Федеральным законом № 63-ФЗ⁸ перечень неналоговых доходов местных бюджетов был конкретизирован. К ним, помимо части прибыли муниципальных предприятий, были также отнесены:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100%;
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100%;
- доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями.

Дополнительно за бюджетами муниципальных районов и городских округов были закреплены такие доходы, как плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40% и сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100%.

Крайней непоследовательностью характеризовалась политика по закреплению за местными бюджетами доходов от продажи и передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Первоначально предполагалось, что в бюджеты поселений и городских округов будут в полном объеме поступать доходы от земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства. В бюджеты муниципальных районов

⁸ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов Российской Федерации».

до разграничения государственной собственности на землю должны были поступать доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%.

В 2007 г. политика по обеспечению муниципальных образований неналоговыми доходами изменилась. В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 г.»⁹ в бюджеты поселений стали частично зачисляться доходы от аренды и продажи земельных участков, не предназначенных для жилищного строительства. Вместе с тем, были сокращены поступления в бюджеты поселений от аренды и продажи земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства. Эти доходы стали частично передаваться муниципальным районам. В бюджеты городских округов, помимо ранее зачисляемых доходов от земельных участков для жилищного строительства, стали поступать доходы от аренды и продажи земельных участков, имеющих иное назначение.

Распределение неналоговых доходов от использования и распоряжения земельными участками, расположенными в границах поселений, между поселениями и муниципальными районами было сохранено и в новой редакции Бюджетного кодекса, однако был изменен размер нормативов отчислений в местные бюджеты (*табл. 1.2*).

⁹ Федеральным законом от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» было приостановлено действие ч. 4 ст. 62, устанавливающей нормативы отчислений в бюджеты поселений и городских округов от аренды и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и введены новые нормативы отчислений (ст. 11, 12).

Таблица 1.2

Нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, %

	Городские округа		Муниципальные районы			Поселения			
	БК (ред. ФЗ № 159-ФЗ)	Закон «О федеральном бюджете на 2007 г.»	БК (ред. ФЗ № 63-ФЗ)	БК (ред. ФЗ № 159-ФЗ)	Закон «О федеральном бюджете на 2007 г.»	БК (ред. ФЗ № 63-ФЗ)	БК (ред. ФЗ № 159-ФЗ)	Закон «О федеральном бюджете на 2007 г.»	БК (ред. ФЗ № 63-ФЗ)
<i>Доходы от продажи земельных участков (за исключением земельных участков, предназначенных для жилищного строительства), которые расположены</i>									
в границах городских округов (поселений)	–	70	80	–	50	50	–	50	50
на межселенных территориях	–	–	–	–	70	100	–	–	–
<i>Доходы от продажи земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, которые расположены</i>									
в границах городских округов (поселений)	100	100	80	–	50	50	100	50	50
на межселенных территориях	–	–	–	100	100	100	–	–	–
<i>Доходы от аренды земельных участков (за исключением земельных участков, предназначенных для жилищного строительства), которые расположены</i>									
в границах городских округов (поселений)	–	50	80	–	50	50	–	50	50
на межселенных территориях	–	–	–	–	100	100	–	–	–
<i>Доходы от аренды земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, которые расположены</i>									
в границах городских округов (поселений)	100	100*	80	–	50	50	100	50	50
на межселенных территориях	–	–	–	100	70	100	–	–	–

* Средства от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и предназначенных для целей жилищного строительства.

Источник: Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».

1.2.2. Порядок финансирования переданных государственных полномочий

Одной из проблем, препятствовавших развитию местного самоуправления в дореформенный период, являлась проблема нефинансируемых государственных мандатов – государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень без компенсации финансовых затрат на их исполнение. В частности, из местных бюджетов финансировались многочисленные меры социальной поддержки, предоставленные отдельным категориям граждан федеральным и региональным законодательством. В то же время местным органам власти не хватало средств на финансирование вопросов, отнесенных к их компетенции. С целью решения этой проблемы в новом законодательстве о местном самоуправлении и новом бюджетном законодательстве были достаточно четко урегулированы вопросы передачи государственных полномочий на муниципальный уровень.

На федеральном уровне установлено, что на муниципальный уровень могут передаваться как федеральные, так и региональные государственные полномочия. Передача полномочий осуществляется законом, который должен содержать следующие положения (ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ):

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;
- 4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государст-

- венных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
- 5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
 - 6) порядок контроля органами государственной власти за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименование органов, осуществляющих указанный контроль;
 - 7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Таким образом, в настоящий момент является обязательным законодательное утверждение методики расчета объема субвенций на исполнение государственных полномочий. Более того, в соответствии с Бюджетным кодексом, законы о передаче полномочий вводятся ежегодно законами о бюджетах, если этими законами предусматриваются средства на финансирование переданных полномочий в соответствии с утвержденной методикой. При этом в местных бюджетах отдельно должны предусматриваться доходы, направляемые на осуществление собственных полномочий органов местного самоуправления, и субвенции на исполнение переданных государственных полномочий. Учет расходов также осуществляется отдельно.

В первоначальной редакции поправок в Бюджетный кодекс предусматривалась возможность софинансирования за счет средств местного бюджета исполнения переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. При этом направление средств муниципальных бюджетов на финансирование не переданных государственных полномочий не допускалось. Однако в дальнейшем столь жесткое ограничение было снято: в действующей в настоящее время редакции содержатся нормы о том, что органы местного самоуправления вправе софинансировать за счет средств местных бюджетов исполнение не переданных им государственных полномочий при выполнении двух условий:

- 1) если такая возможность предусмотрена федеральными законами (исключение составляют дополнительные меры социальной

поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которые могут устанавливаться органами местного самоуправления независимо от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право);

- 2) если у органов местного самоуправления есть финансовые ресурсы, которые могут быть направлены на софинансирование не переданных им государственных полномочий.

Дополнительно Законом № 131-ФЗ установлен конкретный перечень прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, к которым относятся:

- создание музеев муниципального образования;
- участие в организации и финансировании проведения на территории муниципального образования общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также для временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет;
- создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования (только для городских округов);
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству¹⁰;
- осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г. (только для поселений и городских округов);
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений;

¹⁰ Эта норма Закона № 131-ФЗ вступила в силу с 1 января 2008 г. До этого момента опека и попечительство относились к вопросам местного значения.

- совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия нотариуса (только для поселений).

Финансирование переданных государственных полномочий осуществляется из федерального и региональных фондов компенсаций. При этом субвенции муниципальным образованиям из федерального фонда компенсаций предоставляются через образуемые в составе бюджетов субъектов Российской Федерации региональные фонды компенсаций. Субвенции из региональных фондов компенсаций распределяются пропорционально численности населения или числа потребителей бюджетных услуг в муниципальных образованиях.

В случае если государственные полномочия передаются поселениям, возможны два варианта расчета и предоставления субвенций на их исполнение. Первый – субвенции рассчитываются региональными органами власти и предоставляются непосредственно из регионального фонда компенсаций. В этом случае региональный закон о передаче полномочий содержит методику расчета субвенций, а закон о бюджете – распределение субвенций между муниципальными образованиями. Второй вариант предусматривает передачу государственных полномочий по расчету и предоставлению субвенций поселениям на исполнение переданных им государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов. В этом случае закон о передаче полномочий муниципальным районам должен содержать две методики:

- 1) методику расчета субвенций муниципальным районам на исполнение ими государственных полномочий по расчету субвенций поселениям;
- 2) методику расчета субвенций поселениям на исполнение ими переданных государственных полномочий.

1.2.3. Регулирование выделения муниципальным образованиям финансовой помощи

По новому законодательству о межбюджетных отношениях финансовая помощь местным бюджетам предоставляется в виде дота-

ций и субсидий. Для каждого из этих трансфертов федеральным законодательством детально урегулированы правила и процедуры распределения.

Субсидии

На федеральном уровне было установлено, что субсидии выделяются из фонда муниципального развития и фонда софинансирования социальных расходов. Из фонда муниципального развития местным бюджетам предоставлялись субсидии для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения; из фонда софинансирования социальных расходов – для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов. *На региональном уровне* должны законодательно утверждаться методики формирования и распределения средств фондов.

В 2007 г. регулирование вопроса распределения субсидий на федеральном уровне было несколько изменено. Федеральным законом № 63-ФЗ¹¹ было установлено, что субсидии местным бюджетам выделяются из регионального фонда софинансирования расходов, цели и условия предоставления и расходования средств которого должны устанавливаться региональными законами и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Дотации

Дотации муниципальным образованиям выделяются из двух региональных фондов: из Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (ФФПМР(ГО)) и Фонда финансовой поддержки поселений (ФФПП). Кроме того, поселения получают дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений.

¹¹ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Дотации муниципальным районам и городским округам выделяются из регионального Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (ФФПМР(ГО)), который создается в целях выравнивания бюджетной обеспеченности этих муниципальных образований. *На федеральном уровне* установлено, что из этого фонда могут выплачиваться два вида дотаций: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации, рассчитанные исходя из численности населения.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания. Расчетная бюджетная обеспеченность является индексом, который показывает, насколько соотношение подушевых доходных возможностей и расходных потребностей муниципального образования выше или ниже среднего уровня по муниципальным образованиям субъекта РФ. При расчете бюджетной обеспеченности должны учитываться различия в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и в условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг.

На региональном уровне должны утверждаться методика определения расчетной бюджетной обеспеченности, а также порядок расчета и распределения дотаций. При этом федеральным законодательством были введены ограничения, которые должны учитываться при формировании методики распределения дотаций из ФФПМР(ГО), а именно установлено, что:

- при расчете дотаций не могут использоваться показатели фактических и прогнозируемых доходов и расходов отдельных муниципальных районов и городских округов;
- уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с учетом дотаций на выравнивание не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности бездотационных муниципалитетов, а также дотационных муниципалитетов, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до выравнивания был выше.

Дотации, выделяемые на подушевой основе из ФФПМР(ГО), являются обязательными и вводятся по решению субъекта РФ. Данные дотации предоставляются всем муниципальным районам и городским округам, за исключением тех, которые подпадают под отрицательный трансферт¹².

Подушевые дотации могут заменяться дополнительными дифференцированными нормативами от подоходного налога¹³. Дополнительные нормативы устанавливаются законами о региональном бюджете. Доходы бюджетов, полученные по дополнительным нормативам сверх размера расчетной дотации, не изымаются. Аналогично, местным бюджетам не компенсируются потери в случае, если доходы по дополнительным нормативам оказались меньше расчетной дотации.

Дотации поселениям за счет средств регионального бюджета по бюджетному законодательству могут предоставляться двумя способами:

- 1) дотации могут выделяться из регионального Фонда финансовой поддержки поселений;
- 2) полномочия по расчету и предоставлению дотаций могут делегироваться муниципальным районам.

Дотации из регионального Фонда финансовой поддержки поселений по федеральному законодательству получают все поселения и городские округа, за исключением тех, которые должны уплачивать отрицательный трансферт. Дотации из фонда могут заменяться дополнительными нормативами отчислений от подоходного налога¹⁴. На региональном уровне устанавливается порядок формирования

¹² Отрицательным называется трансферт в региональный бюджет из бюджета муниципального образования, расчетные налоговые доходы которого в установленное число раз превышают средний по муниципальным образованиям соответствующего типа уровень.

¹³ За исключением переходного периода муниципальной реформы, в котором дотации могут заменяться нормативами отчислений от любых налогов по согласованию с органами местного самоуправления.

¹⁴ За исключением переходного периода муниципальной реформы, в который разрешено дотации заменять нормативами отчислений от иных налогов по согласованию с органами местного самоуправления.

фонда и распределения дотаций поселениям, кроме того, законом о региональном бюджете утверждается объем ФФПП и размеры дотаций для всех поселений.

Необходимо отметить, что федеральное регулирование выделения дотаций поселениям с регионального уровня претерпело в 2007 г. существенные изменения. До принятия Федерального закона № 63-ФЗ Бюджетным кодексом устанавливалось, что при предоставлении дотаций поселениям непосредственно с регионального уровня дотации выделяются только на подушевой основе. Федеральным законом № 63-ФЗ была также предусмотрена возможность выделения дотаций поселениям с целью выравнивания бюджетной обеспеченности¹⁵.

Можно предположить, что необходимость внесения этих поправок в бюджетное законодательство была вызвана тем, что дотации из Фонда финансовой поддержки поселений выделяются как поселениям, так и городским округам на подушевой основе. В результате основной объем финансовых ресурсов фонда поступает в распоряжение городских округов как муниципальных образований с наибольшей численностью населения, которые и так обычно получают более высокие доходы, чем другие муниципальные образования.

При *делегировании полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям на уровень муниципальных районов* из Фонда финансовой поддержки поселений дотации выделяются только городским округам. Поселения же получают средства из районных фондов финансовой поддержки поселений, формируемых за счет субвенций из регионального фонда компенсаций.

Субвенции на исполнение государственных полномочий по выделению дотаций поселениям распределяются между бюджетами

¹⁵ Необходимо отметить, что поправки, разрешающие выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, были внесены только в ч. 1 ст. 137. В ч. 3 рассматриваемой статьи сохранилось ранее действовавшее положение закона о том, что «размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на 1 жителя». В результате непонятно, каким из двух положений закона должны руководствоваться регионы при определении своей финансовой политики в отношении поселений.

муниципальных районов исходя из численности жителей в расчете на 1 жителя. Соответственно на региональном уровне должен быть принят закон о передаче полномочий муниципальным районам по расчету и предоставлению дотаций поселениям, которым должны быть утверждены две методики:

- методика определения объема субвенций муниципальным районам;
- методика расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям, в том числе порядок расчета и установления заменяющих их дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

Дотации поселениям за счет собственных средств муниципальных районов. Законом № 131-ФЗ установлено, что к вопросам местного значения муниципальных районов относится «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района» (п. 20 ч. 1 ст. 15). Дотации поселениям выделяются из районных фондов финансовой поддержки поселений.

При этом *на региональном уровне* утверждается методика формирования и расходования средств районных фондов финансовой поддержки, создаваемых за счет средств местного бюджета. Из районных фондов дотации поселениям должны предоставляться не на подушевой основе, а с целью выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом методика расчета расчетной бюджетной обеспеченности должна строиться на тех же принципах, что и в случае соответствующей методики для расчета дотаций муниципальным районам, в том числе в расчетах недопустимо использовать данные о фактических доходах и расходах поселений (за исключением переходного периода реформы). Размер дотаций для всех поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете.

Как видно из приведенного выше описания, система финансовой поддержки муниципальных образований чрезвычайно сложна. Она состоит из нескольких элементов:

- региональный Фонд финансовой поддержки поселений: до 2007 г. – подушевое выравнивание, с 2007 г. – подушевое выравнивание и выравнивание бюджетной обеспеченности;

- районные фонды финансовой поддержки поселений;
- за счет субвенций из регионального фонда компенсаций (если районам делегирована данная функция) – принципы распределения дотаций законодательно не определены;
- за счет средств районного бюджета – выравнивание бюджетной обеспеченности;
- региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов – как выравнивание бюджетной обеспеченности, так и подушевое выравнивание, причем в последнем случае возможен различный порядок расчета для муниципальных районов и городских округов.

Иные дотации и субсидии местным бюджетам могут выделяться по решению региональных органов государственной власти, однако их объем не должен превышать 10% общего объема финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ. Таким образом, объем финансовой помощи, выделяемой вне формализованных процедур, основные параметры которых устанавливаются на федеральном уровне, должен быть незначителен.

1.2.4. Трансферты, предоставляемые из местных бюджетов

Действующая в настоящий момент редакция Бюджетного кодекса предусматривает два случая предоставления трансфертов из местных бюджетов:

- отрицательный трансферт, перечисляемый в региональный бюджет;
- субсидии из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов.

Трансферты из местных бюджетов бюджету субъекта РФ, или «отрицательные трансферты»¹⁶. На федеральном уровне установ-

¹⁶ До 2007 г. эти трансферты назывались субвенциями, в 2007 г. Федеральным законом № 63-ФЗ их название было заменено на субсидии, что, вероятно, подчеркивает тот факт, что выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, осуществляемое регионом за счет этих трансфертов, осуществляется также за счет собственных средств региональных бюджетов.

лено, что отрицательные трансферты вводятся по решению субъекта РФ для муниципалитетов, расчетные налоговые доходы которых (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышают уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. По Бюджетному кодексу этот уровень не может быть ниже двукратного среднего уровня подушевых расчетных налоговых доходов по региону. Федеральным законодательством также установлены ограничения на объем отрицательных трансфертов: трансферты не могут быть больше 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета в расчете на 1 жителя и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на 1 жителя в последнем отчетном году¹⁷.

На региональном уровне должны устанавливаться методика расчета субсидий и объемы субсидий, перечисляемые всеми муниципальными образованиями, попадающими под отрицательный трансферт, в бюджет региона. Муниципальные образования должны предусматривать субсидию в региональный бюджет в своих решениях о бюджетах. В случае если муниципальным образованиям не перечислен отрицательный трансферт, региональные органы власти могут снизить ему нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, а также централизовать в региональном бюджете часть поступлений от местных налогов.

Необходимо отметить, что целесообразность использования механизма отрицательного трансферта вызывает серьезные сомнения. Это связано с тем, что, во-первых, отрицательный трансферт снижает стимулы к наращиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципалитетах регионов. Во-вторых, этот механизм может быть использован региональными властями в целях политического давления на руководителей муниципальных образований с высокими налоговыми доходами. В-третьих, в рамках механизма отрицательного трансферта не определена специфика городских округов. В частности, не учитывается объективная потребность

¹⁷ На переходный период муниципальной реформы (2006–2008 гг.) пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов, учитываемый при расчете отрицательного трансферта, были снижен с 2 до 1,3 среднего уровня данного показателя.

в более высоких бюджетных расходах, связанных с необходимостью содержания более сложной и дорогостоящей коммунальной и дорожной инфраструктуры города и более высоких при прочих равных условиях расходов на решение проблем экологической и личной безопасности.

Субсидии, предоставляемые из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера¹⁸, предусмотрены для тех муниципальных районов, в которых представительный орган сформирован из представителей входящих в него поселений. Предусмотрено, что цели, порядок расчета, перечисления и использования этих трансфертов устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального района. Объем указанных субсидий утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов поселений о соответствующих местных бюджетах на очередной финансовый год по единым для всех поселений нормативам в расчете на 1 жителя либо потребителя бюджетных услуг.

Необходимо отметить, что положения Бюджетного кодекса позволяют сохранять высокий уровень субъективизма при регулировании этого вида субсидий. Это связано с тем, что порядок расчета размера данных субсидий в Бюджетном кодексе никак не урегулирован. Непонятен механизм разрешения конфликтов в том случае, если окажется невозможным договориться о размерах единых нормативов расходов, по которым должен проводиться расчет субсидий. Кроме того, неясно, каким образом должен модифицироваться механизм финансового выравнивания при использовании подобной схемы. Необходимость модификации связана с тем, что закрепление доходных источников осуществляется на основе единых подходов для всех поселений и муниципальных районов. Однако в случае если представительный орган района образуется из представителей входящих в него поселений, предусмотрено финансирование части расходных полномочий районов за счет средств поселений, а в слу-

¹⁸ До 2008 г. данный вид трансфертов назывался субвенциями.

чае выборов представительного органа района всеобщим голосованием подобный механизм не предусматривается.

1.3. Особенности регулирования межбюджетных отношений в переходный период муниципальной реформы

Первоначально предполагалось, что новое бюджетное законодательство в полном объеме вступит в силу с 1 января 2006 г. на всей территории Российской Федерации одновременно с законодательством о местном самоуправлении. Однако серьезные трудности, возникшие в первые годы реализации реформы, а также политические интересы региональных элит, стремившихся воспрепятствовать децентрализации власти и собственности, появлению новых игроков на политической арене регионов, привели к кризису муниципальной реформы в середине 2005 г.¹⁹ В результате был принят Федеральный закон № 129-ФЗ от 12 октября 2005 г., которым вносились поправки в ст. 83 и 85 Закона № 131-ФЗ, а также в Налоговый и Бюджетный кодексы²⁰.

Поправки, внесенные в Закон № 131-ФЗ, предусматривали установление переходного периода муниципальной реформы до 1 января 2009 г. В переходный период устанавливались различные условия функционирования для ранее существовавших муниципалитетов, в том числе поселений, и вновь созданных поселений. В отношении ранее существовавших муниципалитетов все нормы законодательст-

¹⁹ Более подробно причины кризиса муниципальной реформы, произошедшего летом 2005 г., рассмотрены в книге: Мониторинг хода муниципальной реформы. М.: ИЭПП, 2007.

²⁰ Федеральный закон от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».

ва о местном самоуправлении, а также бюджетного законодательства вступали в полную силу с 1 января 2006 г.

В отношении вновь созданных поселений порядок решения ими вопросов местного значения должен устанавливаться ежегодно региональными законами на протяжении всего переходного периода. Установление этого порядка предполагало, что вопросы местного значения поселений полностью или частично могли передаваться муниципальным районам. Одновременно разрешалось зачисление в районные бюджеты части или всех закрепленных Бюджетным кодексом РФ налоговых и неналоговых доходов вновь созданных поселений, включая местные налоги – земельный налог и налог на имущество физических лиц, а также финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки поселений. В этом случае доходы и расходы поселений могли в качестве составной части входить в состав бюджетов муниципальных районов, и соответственно финансирование деятельности поселений осуществлялось по сметам.

Существенные изменения были внесены в систему межбюджетных отношений²¹. В частности, было разрешено устанавливать дополнительные нормативы в счет финансовой помощи на переходный период реформы от любых видов налогов по согласованию с органами местного самоуправления. При этом было разрешено заменять дополнительными нормативами не только подушевые дотации, как это предусматривается Бюджетным кодексом, но и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Кроме того, принятые поправки снизили планку установления отрицательного трансферта до уровня 1,3 от средних по субъекту Федерации расчетных налоговых доходов, оставив без изменений максимальный уровень изъятия – 50%.

Федеральным законом № 129-ФЗ были также в значительной степени изменены механизмы финансового выравнивания. Изначально Законом № 131-ФЗ, а также поправками в Бюджетный кодекс устанавливалось, что дотации как муниципальным районам и город-

²¹ Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

ским округам, так и поселениям должны выделяться в первую очередь на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности. При этом предполагалось, что переход к новой системе межбюджетных отношений будет постепенным: на протяжении первых трех лет реформы ограниченная и все более сокращающаяся часть финансовой помощи может распределяться с использованием показателей фактических и/или прогнозируемых расходов и доходов бюджетов.

В соответствии с принятыми поправками на протяжении всего переходного периода дотации поселениям могут выделяться на покрытие разницы между фактическими и/или прогнозируемыми расходами и доходами. Темпы перехода к новой системе выделения дотаций для муниципальных районов и городских округов также были пересмотрены (*табл. 1.3*).

Таблица 1.3

Доля дотаций, распределение которых возможно с использованием показателей фактических и прогнозируемых доходов и расходов, 2006–2009 гг.

Доля дотаций, распределение которых возможно с использованием показателей фактических и прогнозируемых доходов и расходов, %				
	Дотации из регионального Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов		Дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений	
	в первоначальной редакции Закона № 131-ФЗ	в редакции Закона № 129-ФЗ	в первоначальной редакции Закона № 131-ФЗ	в редакции Закона № 129-ФЗ
	2006 г.	40	100	50
2007 г.	30	80	40	100
2008 г.	20	50	30	100
2009 г.	0	0	20	0

Необходимо отметить, что решение о возможности выделения дотаций поселениям на финансирование разницы между фактическими (прогнозируемыми) доходами и расходами делает разницу между бюджетным и сметным финансированием не столь существенной, как в случае выравнивания бюджетной обеспеченности. В

этой ситуации независимо от формального закрепления доходных источников за бюджетами поселений доходы и расходы этих бюджетов фактически планируются на вышестоящем уровне (на уровне района либо субъекта). Реальная финансовая самостоятельность поселений даже в условиях наличия бюджета при подобной модели сведена в основном к распоряжению внеплановыми доходами.

Кроме того, смягчение условий и растягивание сроков перехода к новой системе финансового выравнивания применительно не только к поселениям, но и к муниципальным районам и городским округам неизбежно снижает заинтересованность муниципальных образований в проведении мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности бюджетных расходов.

1.4. Выводы

Реформа межбюджетных отношений, начало которой было положено принятием в 2004 г. поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы, была направлена на решение нескольких задач:

- обеспечение финансовой самостоятельности местных бюджетов путем закрепления за ними нормативов отчислений от налогов на федеральном уровне;
- изменение подходов к выделению финансовой помощи местным бюджетам, в том числе переход от выделения дотаций на покрытие дефицитов местных бюджетов к выравниванию бюджетной обеспеченности, рассчитанной с использованием налогового потенциала территорий и объективных факторов, влияющих на различие в уровне муниципальных расходов;
- четкое разграничение источников финансирования собственных полномочий местных бюджетов и переданных на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий.

Мероприятия, направленные на решение перечисленных выше задач, были предусмотрены в новой системе межбюджетных отношений. В частности, на федеральном уровне были установлены нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты, а также определены механизмы закрепления за муниципалитетами нормативов на региональном уровне. Бюджетным кодексом было предусмотрено

выделение дотаций муниципальным образованиям на выравнивание бюджетной обеспеченности из фондов финансовой поддержки, распределение которых должно осуществляться в соответствии с утвержденными методиками, разработанными с учетом требований федерального законодательства. Была сделана попытка разграничить источники финансирования собственных и переданных государственных полномочий. Вместе с тем в ходе бюджетной реформы не удалось преодолеть ряд существенных недостатков системы финансовых взаимоотношений между регионами и муниципалитетами.

Во-первых, закрепление на федеральном уровне единых нормативов отчислений от налогов в условиях чрезвычайно высокой дифференциации налоговой базы по территории страны не может обеспечить значительного объема финансирования бюджетных расходов, поскольку на сегодняшний день федеральные нормативы установлены на минимально возможном уровне. Это связано с тем, что при ориентации на более высокий уровень доходов при закреплении единых нормативов наиболее финансово обеспеченные муниципалитеты могут получить доходы, существенно превышающие сложившийся уровень расходов. Вместе с тем в региональных бюджетах не останется средств на выравнивание бюджетной обеспеченности остальных муниципальных образований.

Во-вторых, система налогов, закрепленных за муниципальным уровнем, не обеспечивает гибкость финансовой системы. В соответствии с Налоговым кодексом в налоговой системе Российской Федерации только два налога являются местными. Это налог на имущество физических лиц и земельный налог. При этом основные характеристики этих налогов установлены федеральным законодательством. К компетенции органов местного самоуправления относится установление ставок этих налогов (в пределах, определенных федеральным законодательством) и системы льгот (помимо льгот, введенных на федеральном уровне). В результате возможности органов местного самоуправления изменять параметры налогообложения с целью достижения сбалансированности бюджетов при существенных изменениях расходной части бюджетов ограничены. Частично эта проблема может быть решена введением налога на недвижи-

мость при условии, если муниципальным образованиям будут предоставлены достаточные полномочия по регулированию налоговой ставки и ряда других параметров налогообложения²². В-третьих, при детальном регулировании процедур выделения финансовой помощи не введено регулирование объема межбюджетных трансфертов. Вместе с тем сложные механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности при незначительном объеме распределяемых таким образом средств не могут обеспечить реальное выравнивание финансовых возможностей муниципальных образований по решению закрепленных за ними вопросов местного значения.

В-четвертых, законодательство содержит четкие правила выделения дотаций городским округам и муниципальным районам, в то время как для поселений предусмотрены три различных механизма:

- 1) предоставление подушевых дотаций с регионального уровня;
- 2) делегирование полномочий по расчету и выделению дотаций поселениям на уровень муниципальных районов с передачей им подушевых субвенций;
- 3) выделение дотаций за счет собственных средств муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

При этом комбинирование перечисленных выше механизмов выделения дотаций не всегда приводит к выравниванию бюджетной обеспеченности поселений в масштабе всего региона: возможно увеличение разрыва между финансовыми возможностями поселений, расположенных в разных районах субъекта РФ.

В-пятых, не удалось жестко разграничить источники финансирования собственных полномочий местных органов власти и государственных полномочий, что было одним из базовых постулатов идеологии муниципальной реформы. Внесенными поправками в федеральное законодательство в 2006 г. было разрешено софинансиро-

²² По мнению авторов, в целом налоговая база по налогу на недвижимость должна регулироваться на региональном уровне. При этом муниципальным образованиям может быть предоставлена возможность воздействовать на налоговую базу (например, право выбора из нескольких методов оценки налоговой базы, применение поправочных коэффициентов).

вать за счет собственных доходов местных бюджетов исполнение государственных полномочий, не переданных на муниципальный уровень в установленном порядке. Последствием этого может стать направление значительных финансовых ресурсов местных бюджетов на финансирование государственных расходов при недофинансировании муниципальных услуг.

Приложение 1.1. Анализ методических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений

Одновременно с поправками в Бюджетный и Налоговый кодексы были подготовлены Методические рекомендации субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. В этот документ были включены рекомендации по проведению реформирования системы межбюджетных отношений в таких направлениях, как разграничение расходных обязательств и доходных источников; предоставление финансовой помощи бюджетам других уровней; создание и распределение регионального фонда компенсаций. Кроме того, в рекомендациях содержится порядок распределения межбюджетных трансфертов, включающий описание действий по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований, которые ежегодно должны предпринимать органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления муниципальных районов.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день существует два варианта методических рекомендаций: Методические рекомендации, утвержденные приказом Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243, и проект методических рекомендаций, подготовленный Центром фискальной политики, текст которого был опубликован на сайте Министерства финансов РФ. Основные различия между этими документами касаются терминологии, используемой при описании методик выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом второй документ оказал более значимое влияние на политику регионов

по формированию межбюджетных отношений: в региональных нормативно-правовых актах в основном используется терминология, применяемая в материалах Центра фискальной политики. Это может быть связано как с тем, что проект методических рекомендаций был представлен регионам раньше утвержденного документа, так и с тем, что Центр фискальной политики участвовал в разработке системы межбюджетных отношений в значительном числе субъектов Федерации. В связи с этим при анализе регионального законодательства в основном будет использована терминология, введенная неутвержденными методическими рекомендациями. Сравнение проекта и официального документа приводится в *табл. П-1.1*.

В рамках настоящего исследования особый интерес представляют несколько разделов методических рекомендаций, а именно рекомендации по закреплению за местными бюджетами налоговых доходов и рекомендации по распределению финансовой помощи и политике взимания отрицательного трансферта, поскольку при анализе регионального законодательства, приведенного в главе 2 настоящей работы, особое внимание будет уделяться именно этим вопросам.

Разграничение доходных источников

Одним из основных тезисов методических рекомендаций в разделе, посвященном разграничению доходных источников, является тезис о том, что при построении финансовых взаимоотношений между региональными и местными бюджетами органы государственной власти должны определить, что для них является более предпочтительным: обеспечение реальной самостоятельности местных бюджетов или выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. При этом, по мнению авторов методических рекомендаций, в условиях неравномерно распределенной по территории субъекта Федерации налоговой базы эти задачи являются практически взаимоисключающими.

Одним из основных механизмов обеспечения самостоятельности местных бюджетов является закрепление региональными нормативно-правовыми актами за местными бюджетами единых нормативов на максимально возможном уровне, т.е. на уровне, при котором

большее число муниципальных образований станут самостоятельными и смогут покрыть свои расходные обязательства за счет закрепленных за ними налоговых и неналоговых доходов. Считается, что выравнивание бюджетной обеспеченности в большинстве случаев возможно только при выделении дотаций, рассчитанных по специальной формуле.

Вместе с тем в рамках методических рекомендаций были сформулированы основные требования к системе налогов, закрепляемых за муниципальным уровнем, выполнение которых позволит не только обеспечить покрытие муниципальных расходов за счет налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, но и выравнивать уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований. К этим требованиям относятся, в частности, следующие:

- налоговая база закрепляемых налогов должна быть немобильной и равномерно распределенной по территории субъекта РФ;
- налоги должны быть непосредственно связаны с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения, проживающего на данной территории;
- органы местного самоуправления должны иметь возможность влиять на размер базы налогообложения и собираемость закрепляемых налогов.

Налогам, которые в наибольшей степени соответствуют приведенным выше критериям, были признаны:

- 8) налог на доходы физических лиц;
- 9) единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Менее предпочтительными для закрепления за местными бюджетами налогами, которые тем не менее также могут передаваться на муниципальный уровень, были названы:

- единый сельскохозяйственный налог;
- единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения;
- налог на имущество организаций.

В рекомендациях было подчеркнуто, что остальные налоги в меньшей степени подходят для дополнительного закрепления за

бюджетами муниципальных образований, хотя новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает такую возможность по отношению ко всем налогам, подлежащим зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных районов²³.

Дотации местным бюджетам

Бюджетным кодексом определено, что дотации муниципальным образованиям выделяются с целью выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом устанавливается, что «уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального образования исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по муниципальным образованиям соответствующего типа данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя» (п. 3 ст. 138).

В методических рекомендациях было конкретизировано определение бюджетной обеспеченности и определен порядок осуществления расчетов. В соответствии с методическими рекомендациями *бюджетная обеспеченность* муниципального образования является отношением его индекса доходного потенциала к индексу бюджетных расходов:

²³ Такая позиция была изложена в утвержденных приказом Минфина России Методических рекомендациях. В проекте методических рекомендаций были использованы более жесткие формулировки. В них, в частности, утверждалось, что закрепление за местным уровнем налогов, помимо подоходного налога, налогов на малый бизнес и налога на имущество организаций является нецелесообразным.

$$BO_i = \frac{ИДП_i}{ИБР_i},$$

где $ИДП_i$ – индекс доходного потенциала i -го муниципального образования;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования.

Индекс доходного потенциала ($ИДП_i$), в свою очередь, является отношением среднедушевого доходного потенциала муниципального образования к аналогичному показателю в среднем по территории (по субъекту Российской Федерации или по муниципальному району):

$$ИДП_i = \frac{ДП_i}{N_i} \Big/ \frac{ДП}{N},$$

где $ДП_i$ – доходный потенциал i -го муниципального образования;

N_i – численность населения i -го муниципального образования;

$ДП$ – суммарный доходный потенциал муниципальных образований территории;

N – суммарная численность населения территории.

При этом порядок расчета доходного потенциала муниципального образования зависит от этапа межбюджетного регулирования:

- до распределения фонда финансовой поддержки и изъятия отрицательных трансфертов доходный потенциал равен налоговому потенциалу;
- после изъятия отрицательных трансфертов и до распределения фонда финансовой поддержки доходный потенциал равен разнице налогового потенциала и отрицательного трансферта;
- после распределения фонда финансовой поддержки или его части доходный потенциал равен сумме налогового потенциала и соответствующей дотации из фонда финансовой поддержки (до-

тации из соответствующей части фонда) за вычетом отрицательного трансферта.

Налоговый потенциал предлагается рассчитывать по репрезентативной выборке налогов, закрепленных за местными бюджетами федеральным законодательством. Для поселений – это местные налоги и налог на доход физических лиц, для муниципальных районов – налог на доходы физических лиц, единый налог на вмененный доход и единый сельскохозяйственный налог. Для городских округов налоговый потенциал равен сумме налоговых потенциалов, рассчитанных для поселений и муниципальных районов. Неналоговые доходы при расчете бюджетной обеспеченности муниципальных образований не учитываются.

По каждому налогу налоговый потенциал определяется путем умножения налоговой базы на среднюю репрезентативную налоговую ставку (норматив). В свою очередь, средняя репрезентативная налоговая ставка рассчитывается как среднее по всем муниципальным образованиям соотношение между прогнозируемыми налоговыми сборами и налоговой базой данного налога.

$$НП_i^j = PC^j * НБ_i^j ,$$

где $НП_i^j$ – налоговый потенциал муниципального образования i по налогу j ;

$НБ_i^j$ – налоговая база налога j в муниципальном образовании i в прогнозном году;

PC^j – средняя репрезентативная налоговая ставка (норматив) по налогу j .

$$PC^j = \frac{ПД^j}{НБ^j} ,$$

где $ПД^j$ – суммарный прогноз доходов по налогу j в бюджеты всех муниципальных образований данного типа;

$НБ^j$ – суммарная налоговая база налога j субъекта Российской Федерации в прогнозном году.

Индекс бюджетных расходов (ИБР) используется для оценки различия в стоимости базового набора бюджетных услуг, предоставляемых муниципальными образованиями каждого типа. Для расчета индекса предлагается определить перечень бюджетных услуг, оказываемых органами местного самоуправления муниципального образования (за исключением услуг, оказываемых в рамках исполнения полномочий, делегированных региональными и федеральными органами власти).

По каждому виду услуг должна быть определена численность потребителей, составлен перечень удорожающих факторов и рассчитан отраслевой индекс бюджетных расходов. В общем виде формула для расчета отраслевых индексов бюджетных расходов имеет вид:

$$ИБР_i^j = \frac{Потр_i^j \cdot Фактор1_i^j \cdot Фактор2_i^j \cdot \dots \cdot ФакторN_i^j}{\sum_i (Потр_i^j \cdot Фактор1_i^j \cdot Фактор2_i^j \cdot \dots \cdot ФакторN_i^j)} \Big/ \frac{H_i}{H},$$

где $ИБР_i^j$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования по j -й муниципальной услуге;

$Потр_i^j \cdot Фактор1_i^j \cdot Фактор2_i^j \cdot \dots \cdot ФакторN_i^j$ – количество условных потребителей j -й муниципальной услуги в i -м муниципальном образовании, равное произведению числа потребителей услуги на удорожающие факторы;

H_i – численность населения i -го муниципального образования;

H – численность населения субъекта Федерации.

При расчете ИБР для поселений было предложено учитывать статус поселения (городское или сельское). Это связано с тем, что в городских поселениях предоставляется больше бюджетных услуг, чем в сельских. В частности, в городских поселениях предоставляется водо-, теплоснабжение и водоотведение, что нехарактерно для сельских поселений, где большая часть жилищного фонда – частные до-

ма без централизованных коммунальных систем. Кроме того, в расчетах рекомендуется учитывать различие в уровне оплаты труда в бюджетном секторе и стоимость жилищно-коммунальных услуг для бюджетных учреждений. По муниципальным районам конкретных рекомендаций по перечню факторов, которые должны учитываться при расчете ИБР, дано не было. Соответственно регионам представлена полная свобода выбора факторов удорожания, включаемых в методику расчета дотаций из фондов финансовой поддержки.

Кроме отраслевых индексов бюджетных расходов для муниципальных районов предлагается рассчитывать индекс бюджетных расходов муниципального района по расходам на предоставление финансовой помощи бюджетам поселений (ИБРФФП). Данный индекс равен отношению расчетных расходов муниципального района на дополнительное финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления поселений полномочий по решению закрепленных за ними вопросов местного значения (в расчете на душу населения) к аналогичному показателю в среднем по субъекту Российской Федерации:

$$ИБР_i^{ФФП} = \frac{PP_i / Нас_i}{\sum_j PP_j / Нас},$$

где PP_i – расчетные расходы i -го муниципального района (городского округа) на дополнительное финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления поселений полномочий по решению вопросов местного значения поселений.

Единый индекс бюджетных расходов рассчитывается как сумма его отраслевых индексов, взвешенная по доле каждого вида расходов в совокупных бюджетах муниципальных образований соответствующего типа:

$$ИБР_i = \alpha^j \cdot ИБР_i^j,$$

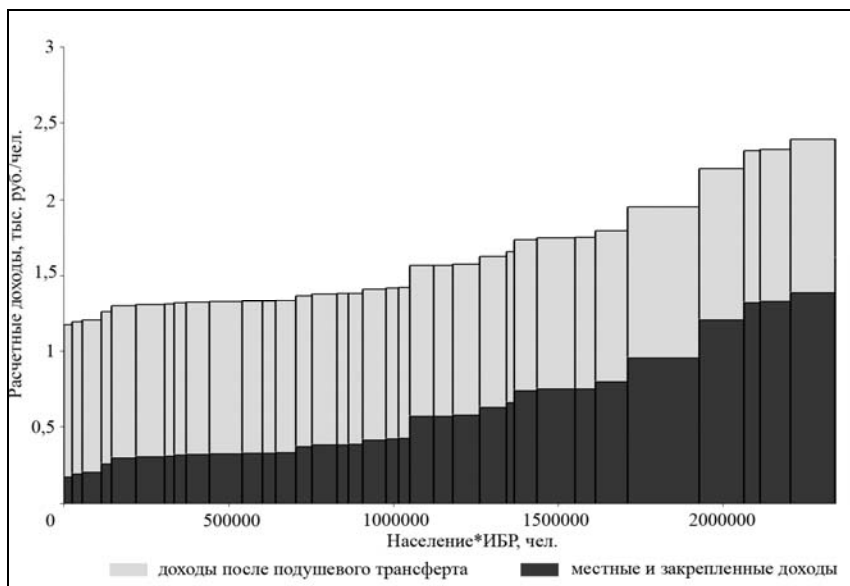
где α^j – доля j -го вида расходов в общем объеме расходов местных бюджетов;

$\alpha^j ИБР_i^j$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования по j -му виду расходов.

В качестве методов выравнивания бюджетной обеспеченности методическими рекомендациями были предложены три: подушевой трансферт, пропорциональное подтягивание и доведение бюджетной обеспеченности беднейших муниципалитетов до максимально возможного уровня. Также предусматривается комбинирование нескольких способов.

При выделении подушевого трансферта каждое муниципальное образование получает одинаковый объем трансферта (дотации) в расчете на 1 жителя или 1 условного потребителя бюджетных услуг. На *рис. П.1.1* представлены результаты применения данного метода выравнивания. По оси абсцисс отложено количество условных потребителей в каждом муниципальном образовании, равное произведению числа потребителей на индекс бюджетных расходов соответствующего муниципального образования. По оси ординат – подушевые бюджетные доходы муниципальных образований. При этом на рисунке представлены как доходы по закрепленным доходным источникам, так и доходы после выделения подушевого трансферта.

Считается, что данный способ сохраняет абсолютные, но уменьшает относительные различия в уровне бюджетной обеспеченности. Его использование рекомендовано в случае, если у финансовых органов, осуществляющих расчет трансфертов, отсутствуют данные о бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Ограничением на применение данного способа выравнивания является наличие высокодоходных муниципалитетов, способных покрывать свои расходные полномочия за счет закрепленных доходных источников. При применении подушевого трансферта в условиях высокой дифференциации доходов муниципальных образований рекомендуется вводить отрицательный трансферт с целью исключения высокодоходных муниципалитетов из числа получателей финансовой помощи.



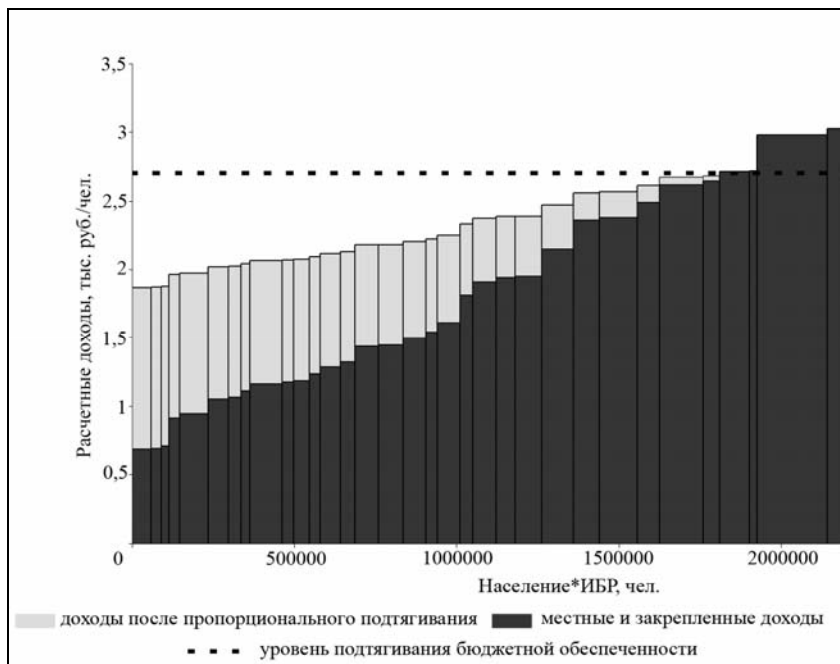
Источник: проект методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений.

Рис. П.1.1. Распределение средств в равном объеме на 1 условного потребителя (подушевой трансферт)

Пропорциональное подтягивание является модификацией подушевого трансферта, при котором каждое муниципальное образование получает одинаковый размер трансферта в расчете на 1 жителя (условного потребителя), скорректированный на коэффициент, равный отклонению бюджетной обеспеченности от некоторого заданного уровня бюджетной обеспеченности (уровень подтягивания). Как видно из рис. П.1.2, чем выше бюджетная обеспеченность, тем меньше размер трансферта. На рисунке уровень подтягивания отмечен пунктирной линией.

Считается, что данный способ сокращает дифференциацию бюджетной обеспеченности в большей степени, чем подушевое распределение дотаций, но, как правило, не устраняет ее полностью. При этом чем выше уровень подтягивания бюджетной обеспеченности,

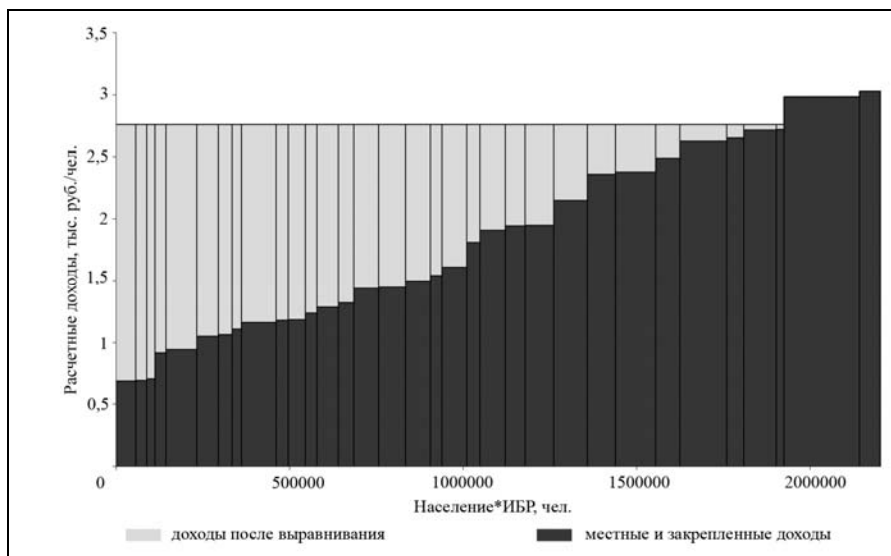
тем в меньшей степени сокращается дифференциация бюджетной обеспеченности.



Источник: проект методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений.

Рис. П.1.2. Пропорциональное подтягивание подушевых расчетных доходов

При третьем способе выравнивания средства фонда финансовой поддержки распределяются таким образом, чтобы подтянуть уровень бюджетной обеспеченности наименее финансово обеспеченных муниципалитетов до максимально возможного уровня (рис. П. 1.3).



Источник: проект методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений.

Рис. П.1.3. Доведение бюджетной обеспеченности беднейших муниципалитетов до максимально возможного уровня

Кроме того, в методических рекомендациях приводятся методики расчета объема фондов финансовой поддержки как на региональном, так и на районном уровне, а также методики расчета субвенций муниципальным районам при делегировании им полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. При этом объем фондов финансовой поддержки муниципальных образований рекомендуется устанавливать в размере разницы между расходными потребностями и прогнозируемыми доходными возможностями местных бюджетов в целом по субъекту РФ.

Субсидии местным бюджетам

В соответствии с методическими рекомендациями выделение *субсидий* местным бюджетам может осуществляться из трех фондов: из Фонда муниципального развития (ФМР), Фонда софинансирова-

ния социальных расходов (ФССР), Фонда реформирования муниципальных финансов (ФРМФ).

Предлагается два способа распределения **Фонда муниципально-го развития**: по формуле, отражающей потребность муниципальных образований в объектах социальной и инженерной инфраструктуры, или по результатам конкурса. При распределении средств Фонда муниципального развития по формуле предлагается следовать следующим правилам:

- средства распределяются только между муниципальными образованиями, бюджетная обеспеченность которых ниже некоторого установленного регионом уровня. Данное положение основано на том, что финансово обеспеченные муниципалитеты могут решать свои инфраструктурные проблемы за счет собственных средств;
- средства выделяются пропорционально расчетному объему потребности муниципального образования в инвестиционной финансовой помощи;
- при определении расчетного объема потребности муниципального образования в инвестиционной финансовой помощи учитываются следующие параметры:
 - уровень потребности в объектах социальной и инженерной инфраструктуры (при расчете потребности в объектах социальной и инженерной инфраструктуры проводится сравнение обеспеченности объектами инфраструктуры конкретного муниципального образования со средним уровнем по всем муниципальным образованиям данного типа);
 - численность и структура населения муниципального образования;
 - стоимость создания единицы объектов социальной и инженерной инфраструктуры и объективные различия в этой стоимости между муниципальными районами;
 - уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований после распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В случае использования данного подхода размер субсидии из ФМР (ΦMP_i) рекомендуется рассчитывать следующим образом:

$$\Phi MP_i = \Phi MP \cdot \frac{\Pi_i}{\Pi},$$

где ΦMP – общий объем средств фонда муниципального развития;

Π_i – расчетный объем потребности i -го муниципального образования в инвестиционной финансовой помощи;

Π – расчетный объем потребности всех муниципальных образований в инвестиционной финансовой помощи.

Расчетный объем потребности муниципального образования в инвестиционной финансовой помощи может определяться по следующей формуле:

$$\Pi_i = (O_{\Pi} \cdot KCH_i - O_i) \cdot \bar{C} \cdot ИБР_i \cdot \frac{H_i}{BO_i},$$

где O_{Π} – средний показатель уровня потребности в определенных объектах общественной и инженерной инфраструктуры в муниципальных образованиях (в расчете на 1 жителя или потребителя соответствующих бюджетных услуг);

O_i – показатель уровня обеспеченности в определенных объектах общественной и инженерной инфраструктуры в i -м муниципальном образовании (в расчете на 1 жителя или потребителя соответствующих бюджетных услуг);

KCH_i – поправочный коэффициент структуры населения i -го муниципального образования, отражающий объективные различия в потребности определенного количества объектов общественной и инженерной инфраструктуры в муниципальных образованиях в расчете на 1 потребителя;

\bar{C} – средняя стоимость создания единицы соответствующих объектов общественной и инженерной инфраструктуры;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования, отражающий объективные различия в стоимости создания единицы соответствующих объектов общественной и инженерной инфраструктуры. Вместо ИБР в формулах могут использоваться коэффициенты расходных потребностей;

H_i – численность постоянного населения i -го муниципального образования;

$БО_i$ – уровень бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования после распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности.

При распределении средств ФМР на конкурсной основе рекомендуется снять ограничение на доступ к участию в конкурсе финансово обеспеченных муниципальных образований. Бюджетную обеспеченность рекомендуется учитывать при установлении доли финансирования муниципальных расходов за счет средств фонда: для наименее обеспеченных муниципальных образований доля финансирования со стороны фонда должна быть максимальной (в пределах установленного диапазона).

На конкурс могут подаваться отдельные инвестиционные проекты и/или программы, состоящие из нескольких инвестиционных проектов, объединенных единой целью. Проекты и программы должны быть направлены на решение конкретных проблем муниципального образования. В проектной документации проблемы должны быть сформулированы в четких показателях, позволяющих обеспечить последующий мониторинг и оценку эффективности реализации проекта. Реализация проектов и программ должна, с одной стороны, вносить вклад в решение задач соответствующего направления фонда, а с другой – способствовать достижению целей средне- и долгосрочных программ, принятых на муниципальном уровне.

Фонд софинансирования социальных расходов создается и распределяется с целью повышения заинтересованности органов местного самоуправления в проведении бюджетной политики, со-

гласующейся с приоритетами, установленными на региональном уровне. При распределении средств фонда методическими рекомендациями предлагается учитывать следующие факторы:

- численность населения муниципального образования (численность потребителей бюджетных услуг);
- бюджетную обеспеченность муниципальных образований;
- объективные факторы, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг;
- степень соответствия политики муниципального образования региональным приоритетам.

Предлагаемая формула для расчета субсидий из ФССР (ΦCCR_i) выглядит следующим образом:

$$\Phi CCR_i = \Phi CCR \cdot KPI_i \cdot (P_i / P),$$

где ΦCCR_i – субвенции из ФССР i -му муниципальному образованию;

ΦCCR – общий объем фонда;

KPI_i – коэффициент расходных потребностей;

P_i – численность потребителей бюджетных услуг в i -м муниципальном образовании,

P – численность потребителей бюджетных услуг во всех муниципальных образованиях региона.

В свою очередь, коэффициент расходных потребностей (KPI_i) может рассчитываться по формуле:

$$KPI_i = \frac{(H_i \cdot KC_i^{y\partial} \cdot KC_i) / BO_i}{\sum (H_i \cdot KC_i^{y\partial} \cdot KC_i) / BO_i},$$

где KC_i – коэффициент соответствия политики муниципального образования установленным на региональном уровне стандартам (например, в ЖКХ – стандарты оплаты жилищно-коммунальных услуг, в образовании – охват соответствующих групп населения образовательными услугами);

KC_i^{yd} – коэффициент удорожания стоимости бюджетных услуг;

H_i – численность постоянного населения i -го муниципального образования;

BO_i – бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования.

Фонд реформирования муниципальных финансов напрямую не предусмотрен Бюджетным кодексом Российской Федерации. Создание данного фонда возможно в соответствии с нормой федерального законодательства о том, что кроме дотаций и субсидий из фондов, предусмотренных Бюджетным кодексом, возможны иные виды финансовой помощи в размере не более 10% общего объема финансовой помощи. Предлагается создавать региональный Фонд реформирования муниципальных финансов по аналогии с федеральным фондом реформирования региональных финансов. Его целью является стимулирование эффективного управления местными финансами по установленным субъектом РФ направлениям, в которые могут включаться следующие:

- совершенствование бюджетного процесса;
- развитие налоговой и доходной базы местных бюджетов;
- совершенствование управления муниципальным долгом;
- повышение качества управления бюджетными расходами;
- повышение эффективности преобразований в жилищно-коммунальной сфере;
- повышение качества управления муниципальной собственностью.

Распределение средств фонда рекомендуется осуществлять между муниципальными образованиями на конкурсной основе. Размер субсидий должен учитывать численность постоянного населения и

степень реализации программы реформирования муниципальных финансов.

Отрицательный трансферт

Нормы Бюджетного кодекса об отрицательном трансферте были наиболее активно обсуждаемыми как на этапе подготовке поправок в бюджетное законодательство, так и после принятия соответствующих законов. В связи с этим в методических рекомендациях были достаточно подробно разъяснены принципы и механизмы расчета и взимания отрицательного трансферта. К ним относятся, в частности, следующие:

- отрицательный трансферт рассчитывается до выделения муниципальным образованиям финансовой помощи;
- отрицательный трансферт взимается с наиболее финансово обеспеченных муниципальных образований для получения дополнительных ресурсов на финансовое выравнивание малообеспеченных муниципалитетов. С этой целью отрицательные трансферты из бюджетов поселений зачисляются в Фонд финансовой поддержки поселений, из бюджетов муниципальных районов и городских округов – в фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов;
- введение отрицательного трансферта – право, а не обязанность региона. При этом превышение конкретным муниципальным образованием порогового уровня бюджетной обеспеченности не означает автоматической уплаты им отрицательного трансферта. Трансферт вводится законом субъекта Федерации, регионом устанавливается как методика расчета, так и размер трансфертов для конкретных муниципальных образований;
- трансферт целесообразно взимать только с муниципальных образований, которые заведомо могут обеспечить свои расходные потребности за счет местных и закрепленных налоговых доходов. Параметры расчета отрицательного трансферта (например, пороговый уровень бюджетной обеспеченности) должны быть таковы, чтобы трансферт уплачивали только те муниципалите-

ты, которым не нужна финансовая помощь. В связи с этим в качестве порогового уровня предлагается использовать максимальный из двух показателей: двукратный средний уровень подушевых расчетных налоговых доходов муниципальных образований соответствующего типа в отчетном году²⁴ и уровень среднедушевых расходных потребностей муниципальных образований соответствующего типа.

Таким образом, объем отрицательного трансферта (OT_i) из бюджета муниципального образования предлагается рассчитывать по формуле:

$$OT_i = \alpha \cdot (ПРД_i - ПРД_{\max}) \cdot H_i \cdot ИБР_i,$$

где $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования;

α – доля средств, обеспечивающих превышение уровня бюджетной обеспеченности в отчетном году над пороговым уровнем, подлежащих изъятию (не больше 0,5);

H_i – численность населения i -го муниципального образования;

$ПРД_i$ – подушевые расчетные налоговые доходы i -го муниципального образования в последнем отчетном году, которые рассчитываются по формуле:

$$ПРД_i = \frac{\text{Факт}}{H} \cdot БО_i,$$

где $БО_i$ – бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования (до изъятия отрицательных трансфертов и распределения соответствующего фонда финансовой поддержки);

²⁴ На переходный период муниципальной реформы (2006–2008 гг.) пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов, учитываемый при расчете отрицательного трансферта, были снижен с 2 до 1,3 среднего уровня данного показателя.

Факт – фактические налоговые доходы всех муниципальных образований соответствующего типа в последнем отчетном году, приведенные в условия прогнозного года с учетом законодательных изменений налоговой базы, ставок и нормативов отчислений в местные бюджеты;

H – численность населения субъекта Российской Федерации;

*ПРД*_{max} – пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов, рассчитываемый по формуле:

$$ПРД_{max} = \max(2 \cdot \text{Факт}/H; РП/H),$$

где *РП* – расчетные суммарные расходные потребности муниципальных образований соответствующего типа;

$2 \cdot \text{Факт}/H$ – двукратный средний уровень подушевых расчетных налоговых доходов в отчетном году.

Пороговому уровню подушевых расчетных налоговых доходов в последнем отчетном году (*ПРД*_{max}) соответствует пороговый уровень бюджетной обеспеченности (*БО*_{max}), который отделяет муниципальные образования, получающие трансферты из соответствующего регионального фонда финансовой поддержки, от муниципальных образований, перечисляющих отрицательные трансферты. Пороговый уровень бюджетной обеспеченности рассчитывается по формуле:

$$БО_{max} = \frac{ПРД_{max}}{\text{Факт}/H}.$$

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

В разделе, посвященном вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями,

кроме разъяснений положений федерального законодательства в данной сфере приводятся методики расчета субвенций муниципальным образованиям для финансирования государственных полномочий, прежде всего таких полномочий, как:

- реализация основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов по содержанию зданий и коммунальных расходов, отнесенных к полномочиям местного самоуправления);
- выплата гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг.

В соответствии с положениями методических рекомендаций размер субвенций должен устанавливаться пропорционально количеству потребителей бюджетных услуг по следующей формуле:

$$S_i = P \cdot \Pi_i \cdot ИПП_i,$$

где P – расчетный норматив расходов на исполнение делегированного государственного полномочия в расчете на 1 потребителя бюджетных услуг в среднем по субъекту РФ;

Π_i – число потребителей соответствующих бюджетных услуг;

$ИПП_i$ – индекс расходных потребностей i -го муниципального образования, отражающий объективные различия в стоимости предоставления данным муниципальным образованием соответствующих бюджетных услуг в расчете на 1 потребителя.

В качестве индекса расходных потребностей при расчете субвенций на организацию образовательного процесса рекомендуется использовать стоимость набора товаров и услуг, входящих в состав прожиточного минимума, поскольку именно этот показатель отражает различный уровень потребности в расходах на заработную пла-

ту учителей, составляющих большую часть затрат на учебный процесс. В случае расчета субвенций на выплату адресных жилищных субсидий в индексе рекомендуется учитывать разницу в стоимости услуг ЖКХ и различие в уровне доходов населения.

Как уже упоминалось в настоящем Приложении, основные различия между проектом и утвержденным текстом методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений заключаются в терминологии и формулах расчета бюджетной обеспеченности муниципальных образований, использованной при выделении им финансовой помощи и взимании отрицательного трансферта. Ниже приводится таблица соответствия понятий и терминов, используемых в этих двух документах.

Таблица П.1.1

Сравнение проекта и утвержденного текста Методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений

Проект	Приказ
<i>Налоговый потенциал</i>	
Налоговый потенциал по одному налогу оценивается путем умножения налоговой базы на среднюю репрезентативную налоговую ставку (норматив). Средняя репрезентативная налоговая ставка рассчитывается как среднее по всем муниципальным образованиям соотношение между прогнозируемыми налоговыми сборами и налоговой базой данного налога.	
$НП_j^i = РС^j \times НБ_j^i,$	
где $НП_j^i$ – налоговый потенциал муниципального образования i по налогу j ;	
$НБ_j^i$ – налоговая база налога j в муниципальном образовании i в прогнозном году;	
$РС^j$ – средняя репрезентативная налоговая ставка (норматив) по налогу j ;	
$РС^j = \frac{ПД^j}{НБ^j};$	
$ПД^j$ – суммарный прогноз доходов по налогу j в бюджеты всех муниципальных образований данного типа;	
$НБ^j$ – суммарная налоговая база налога j субъекта Российской Федерации в прогнозном году.	

Проект	Приказ
<i>Индекс налогового потенциала</i>	
<p>Индекс налогового потенциала рассчитывается как отношение налогового потенциала муниципального образования в расчете на 1 жителя к аналогичному показателю по всей территории (субъекту Российской Федерации или муниципальному району).</p>	<p>В приказе Минфина аналогичный индекс налогового потенциала показатель не вводится.</p>
$ИНП_i = \frac{НП_i}{Нас_i} \Big/ \frac{НП}{Нас},$	
<p>где $НП_i$ – налоговый потенциал i-го муниципального образования; $Нас_i$ – население i-го муниципального образования; $НП$ – суммарный налоговый потенциал муниципальных образований территории; $Нас$ – суммарное население территории.</p>	
<i>Индекс бюджетных расходов</i>	
<p>Индекс бюджетных расходов (ИБР) показывает, насколько больше (меньше) бюджетных средств на душу населения по сравнению со средним для всех муниципальных образований одного (рассматриваемого) типа (расположенным в границах соответствующей территории – субъект Федерации, муниципальный район) уровнем необходимо затратить в данном муниципальном образовании для реализации закрепленных за ним полномочий по предоставлению бюджетных услуг, с учетом специфики социально-демографического состава обслуживаемого населения и ценовых факторов. В проекте методических рекомендаций общая формула ИБР не вводится, так как она меняется в зависимости от типа муниципального образования. В общем случае индекс бюджетных расходов рассчитывается по формуле:</p>	<p>В приказе вместо индекса бюджетных расходов введено понятие <i>коэффициента расходных потребностей (КРП)</i>, который показывает, насколько больше (меньше) бюджетных средств на душу населения по сравнению со средним для всех муниципальных образований одного (рассматриваемого) типа (расположенным в границах соответствующей территории – субъект Федерации, муниципальный район) уровнем необходимо затратить в данном муниципальном образовании для реализации закрепленных за ним полномочий по предоставлению бюджетных услуг с учетом ценовых факторов.</p>
$КРП_i = \sum \left[\frac{Д_j \times K_{ij}}{K_j} \right],$	
<p>где $КРП_i$ – поправочный коэффициент расходных потребностей i-го муниципального образования;</p>	
<p>$Д_j$ – доля влияния ценового фактора j в среднем по субъекту Российской Федерации;</p>	
<p>$К_{ij}$ – значение ценового фактора j в муниципальном образовании i;</p>	

Проект	Приказ
<p>$УП_i^{ysl}$ – число условных потребителей в i-м муниципальном образовании;</p> <p>$УП^{ysl}$ – общая численность условных потребителей услуги в регионе;</p> <p>$Нас_i$ – численность населения в муниципальном образовании;</p> <p>$Нас$ – численность населения региона.</p>	<p>K_j – значение ценового фактора j в среднем по субъекту Российской Федерации;</p> <p>При этом $\sum (D_j) = 1$.</p>
<p>$УП_i^{ysl} = Потр_i^{ysl} \times Фактор(1)_i \times \dots \times Фактор(n)_i$, где</p> <p>$Потр_i^{ysl}$ – численность целевой группы потребителей данной услуги в i-м муниципальном образовании;</p> <p>$Фактор(1)_i \dots Фактор(n)_i$ – удорожающие (удешевляющие) факторы, применяемые к численности потребителей данной услуги в i-м муниципальном образовании.</p>	
<i>Выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	
<p>В проекте рекомендаций бюджетная обеспеченность муниципального образования является отношением его индекса доходного потенциала к индексу бюджетных расходов:</p>	<p>Уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов собственными доходами до распределения средств фондов финансовой поддержки может быть определен по следующей формуле:</p>
$BO_i = \frac{ИДП_i}{ИБР_i},$	$BO_i = \frac{НП_i / H_i \times КРП_i}{ПД / H},$
<p>где $ИДП_i$ – индекс доходного потенциала i-го муниципального образования;</p> <p>$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i-го муниципального образования.</p> <p>При этом индекс доходного потенциала до распределения финансовой помощи и взимания отрицательного трансферта равен индексу налогового потенциала. Соответственно бюджетная обеспеченность может быть рассчитана по формуле:</p>	<p>где BO_i – уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования i до распределения средств фонда финансовой поддержки;</p> <p>$НП_i$ – налоговый потенциал муниципального образования i;</p> <p>H_i – численность населения муниципального образования i.</p>
$BO_i = \frac{НП_i / H_i \times ИБР_i}{НП / H}.$	

Продолжение таблицы П.1.1

Проект	Приказ
<i>Способы выравнивания бюджетной обеспеченности</i>	
<p>В проекте методических рекомендаций предлагается использовать четыре способа выравнивания бюджетной обеспеченности, первые три из которых прописаны явно, четвертый – подразумевается:</p> <ol style="list-style-type: none">1) подушевой трансферт;2) пропорциональное подтягивание;3) доведение бюджетной обеспеченности беднейших муниципалитетов до максимально возможного уровня;4) комбинированные методы выравнивания.	<p>В приказе предлагаются идентичные по смыслу методы, но с несколько видоизмененными названиями:</p> <ol style="list-style-type: none">1) предоставление одинакового объема бюджетной помощи в расчете на 10 жителя;2) пропорциональный метод выравнивания (пропорциональное подтягивание);3) метод выравнивания бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня;4) комбинированные методы выравнивания.

Глава 2. Региональное законодательство о межбюджетных отношениях

В настоящей главе представлены результаты анализа законодательства субъектов РФ, регулирующего межбюджетные отношения. В связи с тем что регулирование значительного круга вопросов в данной сфере федеральным законодательством передано субъектам РФ, исследование региональной специфики организации финансовых взаимоотношений между регионами и муниципалитетами представляет значительный интерес. В переходный период муниципальной реформы, который установлен до 1 января 2009 г., данный вопрос является еще более актуальным, поскольку в этот период региональные власти имеют возможность определять индивидуальные темпы перехода к новой системе межбюджетных отношений. В связи с этим по региональным нормативно-правовым актам можно достаточно четко проследить, насколько субъекты РФ готовы к внедрению новых принципов организации системы межбюджетных отношений, определенных Бюджетным кодексом РФ.

Основными источниками информации для проведения анализа являлись региональные законы о межбюджетных отношениях или о межбюджетных трансфертах, законы о региональных бюджетах на 2007 г., а также нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные вопросы организации межбюджетных отношений. Анализ проводился по 77 регионам. В выборку не были включены Москва и Санкт-Петербург, где система межбюджетных отношений между городскими властями и органами местного самоуправления внутригородских территорий в значительной степени отличается от системы, принятой на остальной территории страны. Также из рассмотрения были исключены Чеченская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Агинский Бурятский АО, Корякский АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Эвенкийский АО, Таймырский (Долгано-

Ненецкий) АО, Республика Тыва²⁵, Республика Ингушетия в связи с отсутствием нормативных документов этих регионов в общедоступных информационно-правовых базах.

Еще один момент, на котором необходимо акцентировать внимание, заключается в том, что 2007 г. был вторым годом переходного периода муниципальной реформы, в рамках которого субъекты Федерации имели право не формировать бюджеты во вновь образованных поселениях, а финансировать деятельность органов местного самоуправления по сметам. Как показал мониторинг хода муниципальной реформы, такая политика в отношении поселений в 2007 г. проводилась в 6 регионах, которые своими законами распределили вопросы местного значения поселений между муниципальными районами и поселениями. Соответственно из 77 регионов, включенных в настоящее исследование, только 71 регион формировал бюджеты на поселенческом уровне и соответственно строил свою финансовую политику с поселениями как с самостоятельными субъектами межбюджетных отношений.

Необходимо отметить, что перечень вопросов в сфере межбюджетных отношений достаточно широк. К ним относятся в том числе и вопросы делегирования государственных полномочий на муниципальный уровень. Однако настоящее исследование было сосредоточено прежде всего на доходных источниках, связанных с обеспечением финансирования решения вопросов местного значения. В связи с этим предметом анализа были в основном следующие проблемы:

- обеспечение местных бюджетов налоговыми доходами;
- предоставление финансовой помощи местным бюджетам, в том числе расчет и выделение дотаций из фондов финансовой поддержки и субсидий на софинансирование муниципальных расходов;
- введение механизмов, позволяющих сглаживать финансовые последствия перехода к новым методикам распределения межбюджетных трансфертов;

²⁵ По Республике Тыва в базе отсутствует закон о республиканском бюджете на 2007 г., который в других регионах был основным источником информации по большинству вопросов, рассматриваемых в настоящем исследовании.

– использование механизма отрицательного трансферта.

В настоящей работе не рассматриваются неналоговые доходы местных бюджетов в связи с тем, что по бюджетному законодательству у органов государственной власти субъектов РФ нет полномочий по регулированию неналоговых доходов муниципальных образований.

2.1. Обеспечение местных бюджетов налоговыми доходами

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ регионы вправе устанавливать нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты. При этом нормативы устанавливаются едиными для всех муниципальных районов и для всех поселений. Нормативы отчислений в бюджеты городских округов определяются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта Российской Федерации²⁶.

Как показал проведенный анализ, единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов были установлены в 48 из 77 рассмотренных регионов, в бюджеты поселений – в 12 регионах, в бюджеты городских округов – в 51 регионе (см. *табл. 2.1*). При этом 38 регионов установили нормативы отчислений от налогов только для муниципальных районов, 10 регионов – как для муниципальных районов, так и для поселений, 2 региона (Липецкая и Волгоградская области) – только для поселений²⁷.

²⁶ Ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

²⁷ Необходимо отметить, что в Липецкой области первоначально предполагалось закрепить за муниципальными районами дифференцированные нормативы отчислений от значительного числа налогов на постоянной основе (сроком не менее 3 лет). Однако соответствующая статья областного закона от 7 декабря 2005 г. № 234-ОЗ «О нормативах отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» утратила силу с 1 января 2007 г.

Нормативно-правовое регулирование закрепления единых нормативов отчислений от налогов

В соответствии с Бюджетным кодексом единые нормативы должны закрепляться за местными бюджетами законом субъекта Федерации без ограничения срока действия. Такими законами в 28 из 48 регионов, установивших единые нормативы для муниципальных районов, являются законы, регулирующие межбюджетные отношения, 17 регионов приняли отдельные законы без ограничения срока действия, устанавливающие нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. В 2 регионах – в Республиках Калмыкия и Карелия – этот вопрос регулируется законом о бюджете, что не может быть признано соответствующим федеральному законодательству.

Из 12 регионов, установивших единые нормативы отчислений в поселенческие бюджеты, 6 регионов этот вопрос регулируют законом о межбюджетных отношениях, 6 – специальным законом.

Таблица 2.1

Общая характеристика политики субъектов РФ по закреплению за местными бюджетами единых нормативов

	Для муниципальных районов	Для поселений	Для городских округов
Число регионов, установивших единые нормативы, всего	49	12	51
законом о бюджете	2		2
Число регионов, установивших нормативы			
законом, регулирующим межбюджетные отношения*	30	6	30
иным нормативно-правовым актом	17	6	19

* Необходимо отметить, что в отдельных регионах межбюджетные отношения регулируются не законами о межбюджетных отношениях, а законами о бюджетном процессе и бюджетном устройстве.

Выбор налогов для закрепления за муниципальным уровнем

При установлении единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты регионам необходимо принять следующие решения:

- выбрать налоги, поступления от которых будут передаваться на муниципальный уровень в виде единых нормативов, и определить их число;
- установить размер нормативов по каждому налогу.

В *табл. 2.2* представлены результаты анализа региональной политики с точки зрения ответа на вопрос о том, сколько налогов закрепляется в регионах за муниципальным уровнем: один или несколько. Как видно из таблицы, значительное число регионов передали на муниципальный уровень по одному налогу (муниципальным районам – 17 регионов, поселениям – 8, городским округам – 16). В то же время большое число регионов установили нормативы отчислений от нескольких налогов.

Наиболее диверсифицированный перечень налогов за муниципальными районами и городскими округами закреплён в Алтайском крае. На муниципальный уровень здесь переданы:

- подоходный налог – по нормативу 50%;
- единый сельскохозяйственный налог – по нормативу 30%;
- налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения, – по нормативу 90%;
- налог на имущество организаций – по нормативу 50%;
- транспортный налог – по нормативу 100%;
- налог на добычу общераспространённых полезных ископаемых – по нормативу 100%;
- налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространённых полезных ископаемых) – по нормативу 100%;
- акцизы на алкогольную продукцию – по нормативу 20%;
- сборы за пользование объектами животного мира – по нормативу 100%;

– налог на игорный бизнес – по нормативу 100%.

За поселениями наибольшее число налогов было закреплено в Ненецком автономном округе, где в бюджеты поселений поступает 20% подоходного налога, 0,5% налога на прибыль организаций, 30% сельскохозяйственного налога, 90% налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения.

Таблица 2.2

Характеристика политики субъектов РФ по диверсификации налоговых источников местных бюджетов

	Для муниципаль- ных рай- онов	Для поселе- ний	Для городских округов
Число регионов, установивших единые нормативы, всего	49	12	51
В том числе:			
от 1 налога	17	8	16
от 2 налогов	5	3	7
от 3 налогов	8	0	6
от 4 налогов	8	1	11
от 5 налогов	5	0	5
от 6 до 8 налогов	5		5
от 10 налогов	1	0	1

Анализ перечня налогов, передаваемых на муниципальный уровень в виде единых нормативов, показал, что всего за муниципальными районами в разных регионах было закреплено 16 налогов и сборов (см. табл. 2.3). При этом за муниципальными районами наиболее часто закреплялись следующие виды налогов:

- подоходный налог (29 регионов);
- налоги на малый бизнес, в том числе:
 - налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения (17 регионов) и
 - единый сельскохозяйственный налог (14 регионов);

- поимущественные налоги, в том числе:
 - налог на имущество организаций (12 регионов),
 - транспортный налог (10 регионов).

Достаточно часто районам передавался налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых (14 регионов), который традиционно был одним из источников налоговых доходов муниципалитетов: до начала муниципальной реформы он полностью зачислялся в местные бюджеты.

За бюджетами поселений было закреплено 6 налогов. Наиболее часто передаваемым на поселенческий уровень налогом также являлся подоходный налог, который передали поселениям 6 из 12 регионов, по 3 региона установили нормативы отчислений поселениям от налогов на малый бизнес и транспортного налога (см. *табл. 2.4*).

По городским округам ситуация аналогична ситуации по муниципальным районам. Здесь основным отличием является то, что подоходный налог закреплен за этим типом муниципалитетов в 31, а не 29 регионах, поскольку в 2 регионах он был закреплен только за поселениями.

Таким образом, далеко не все регионы при определении своей политики по обеспечению местных бюджетов налоговыми доходами следовали рекомендациям Минфина России, в соответствии с которыми наиболее целесообразно было закреплять за муниципальным уровнем подоходный налог, налоги на малый бизнес и налог на имущество организаций. Достаточно активно за муниципальными бюджетами районного уровня и соответственно за бюджетами городских округов закреплялись акцизы, налог на прибыль и налоги на добычу полезных ископаемых.

Анализ величины нормативов, закрепленных региональными законами за муниципалитетами, позволил выделить налоги, которые наиболее часто закреплялись по максимальным нормативам, и налоги, нормативы по которым были минимальными.

К первой группе относятся, в частности, такие налоги, как:

- налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения (10 из 17 регионов, передавших этот налог муниципальным рай-

онам, закрепили его на уровне 90%²⁸. Кроме того, 90% этого налога было передано на муниципальный уровень в Астраханской области, но в этом регионе он разделен между муниципальными районами и поселениями: муниципальные районы получают 80% налога, поселения – 10%);

- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых (11 из 15 регионов, передавших этот налог муниципальным районам, закрепили его на уровне 100%);
- единый сельскохозяйственный налог (14 из 15 регионов, передавших этот налог муниципальным районам, закрепили его на уровне 30%²⁹);
- транспортный налог (6 из 10 регионов, передавших этот налог муниципальным районам, закрепили его на уровне 100%);
- налог на игорный бизнес (7 из 10 регионов, передавших этот налог муниципальным районам, закрепили его на уровне 100%).

Ко второй группе относится подоходный налог, по которому размер нормативов отчислений в местные бюджеты не превышал 50%. Регионом, установившим максимальный норматив по подоходному налогу, является Республика Алтай. В этом регионе муниципальные районы получили в общей сложности 70% подоходного налога, городские округа – 80% в виде единых нормативов отчислений, включая нормативы, установленные федеральным законодательством. Кроме того, в большинстве регионов, передавших на местный уровень налог на прибыль и налог на имущество организаций, размер нормативов по этим налогам был незначителен. Исключение составляет Тюменская область, закрепившая 66,7% налога на прибыль за муниципальными районами, а также Республики Адыгея и Алтай,

²⁸ Максимально возможным нормативом по налогу, взимаемому с применением упрощенной системы налогообложения, является норматив 90%, поскольку по федеральному законодательству 10% этого налога идет в государственные внебюджетные фонды.

²⁹ Остальные 60% единого сельскохозяйственного налога переданы муниципальным образованиям федеральным законодательством. Кроме того, 10% единого сельскохозяйственного налога поступает в государственные внебюджетные фонды.

закрепившие 50% налога на имущество организаций за муниципальными районами.

Таблица 2.3

Характеристика политики субъектов Федерации по выбору налогов, закрепляемых за муниципальными районами

Название доходного источника	Число регионов, установивших единые нормы для муниципальных районов	Размер нормативов, %		наиболее часто устанавливаемый норматив	
		макс.	мин.	%	число регионов, установивших данный норматив
1	2	3	4	5	6
Подходный налог	32	50	5	10	24
Налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	17	90	25	90	10
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	15	100	25	100	11
Единый сельскохозяйственный налог	15	30	5	30	14
Налог на имущество организаций	12	50	10	20	4
Транспортный налог	10	100	15	100	6
Налог на игорный бизнес	10	100	20	100	7
Налог на прибыль*	8	66,7	4,5		
Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых)	8	60	10	60	4
Акцизы на пиво*	6	100	10		
Акцизы на алкогольную продукцию	6	50	5	20	2

Продолжение таблицы 2.3

1	2	3	4	5	6
Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья и спиртосодержащую продукцию	4	50	15	50	3
Сборы за пользование объектами животного мира	3	100	100	100	3
Акцизы на вино	2	50	30		
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты)	1	30	30		
Налог на наследование или дарение	1	100	100		

* По налогу на прибыль и акцизам на пиво невозможно выделить наиболее часто устанавливаемый норматив, поскольку нормативы отчислений, установленные регионами, характеризуются большим разнообразием.

Таблица 2.4

Характеристика политики субъектов Федерации по выбору налогов, закрепляемых за поселениями

Название доходного источника	Число регионов, установивших единые нормативы для поселений	Размер нормативов, %	
		макс.	мин.
Подоходный налог	6	20	2,1
Налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	3	90	10
Единый сельскохозяйственный налог	3	30	25
Транспортный налог	3	100	20
Налог на игорный бизнес	1	100	100
Налог на прибыль	2	9	0,5

Что касается закрепления нормативов за бюджетами поселений, то максимальные нормативы отчислений были установлены всего в 4 регионах. Поселения Владимирской области получили 100% транспортного налога, Липецкой области – 30% единого сельскохозяйственного налога, Ямало-Ненецкого АО – 100% налога на игорный бизнес, Ненецкого АО – 30% единого сельскохозяйственного налога и 90% налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения.

2.2. Трансферты из региональных бюджетов

2.2.1. Система межбюджетных трансфертов в субъектах РФ

Редакцией Бюджетного кодекса, действовавшей на момент подготовки и утверждения региональных бюджетов на 2007 г., предполагалось создание в региональных бюджетах нескольких фондов, средства которых предназначены для распределения между муниципальными образованиями. К таким фондам относятся Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ФФПМР(ГО)), Фонд финансовой поддержки поселений (ФФПП), Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) и Фонд муниципального развития (ФМР). Кроме того, возможно предоставление иных межбюджетных трансфертов в пределах 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций). В Методических рекомендациях Минфина России также предлагалось создавать Фонд реформирования муниципальных финансов, субсидии из которого выделяются муниципальным образованиям, предоставившим программы реформирования муниципальных финансов по определенным направлениям. Однако дотации из этого фонда должны вписываться в 10%, отведенных федеральным законодательством для прочих дотаций.

На практике все субъекты Федерации создали в региональных бюджетах ФФПМР(ГО) и Фонд компенсаций. Что касается других фондов, предусмотренных Бюджетным кодексом, то они были соз-

даны далеко не везде. В частности, ФФПП и ФССР в 2007 г. были сформированы только в 61 из 77 рассмотренных регионов, ФМР – в 43 регионах (см. *табл. 2.5*). В то же время в 13 регионах был создан Фонд реформирования муниципальных финансов, предложенный Методическими рекомендациями Минфина России.

Значительное распространение получили дотации на компенсацию потерь местных бюджетов, возникших в результате перехода к новой системе межбюджетных отношений. С помощью этих дотаций компенсировалась разница между расчетными (определенными на основе фактических расходов в текущем году) или нормативными (рассчитанными с использованием нормативов) расходами и прогнозными доходами муниципалитетов. Эти дотации выделялись либо из специально созданных фондов, либо по статье «прочие дотации», либо из ФФПМР(ГО). Из специально созданных фондов в 2007 г. дотации выделялись в 3 регионах, в 11 регионах они финансировались по статье «прочие дотации», в 38 регионах – из ФФПМР(ГО). Кроме того, в 17 регионах были предусмотрены дотации на покрытие бюджетных дефицитов, возникших в ходе исполнения бюджетов, а не на компенсацию разницы между расчетными расходами и доходами местных бюджетов.

Таблица 2.5

**Виды межбюджетных трансфертов, применяемые
в субъектах Федерации, 2007 г.**

	Число регионов	Доля от общего числа регионов, %
1	2	3
Дотации из ФФПМР(ГО)	77	100,0
Дотации из ФФПП	61	79,2
Субвенции из Фонда компенсаций	77	100,0
Субсидии из ФССР	61	79,2
Субсидии из ФМР	43	55,8
Субсидии из Фонда реформирования муниципальных финансов	13	16,9

Продолжение таблицы 2.5

1	2	3
Дотации на компенсацию потерь местных бюджетов при переходе к новой системе межбюджетных отношений	52	67,5
Дотации на компенсацию дефицитов, возникших в результате исполнения местных бюджетов	17	22,1
Иные безвозмездные перечисления	63	81,8

Анализ законов о региональных бюджетах показал, что межбюджетные трансферты составляют в среднем 35,4% расходов региональных бюджетов. При этом наблюдается существенное различие в значениях рассматриваемого показателя между регионами. В частности, в Тюменской области доля межбюджетных трансфертов в расходах региональных бюджетов составляет 10,5%, в то время как в Пензенской области она достигает 67,5%. Если рассматривать только трансферты, предназначенные для дополнительного финансирования вопросов местного значения, т.е. только дотации и субсидии, то их доля существенно меньше. В среднем по выборке регионов она составляет 14,9% расходов региональных бюджетов. Минимальное значение – 2,4% – зафиксировано в Тюменской области, максимальное – 39,1% – в Ямало-Ненецком автономном округе.

Необходимо отметить, что приведенные выше данные о доле межбюджетных трансфертов в расходах региональных бюджетов не отражают полную сумму средств, передаваемых регионами на муниципальный уровень, поскольку часть финансовых ресурсов передается путем закрепления за муниципалитетами единых и/или дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Например, в Тюменской области, где доля межбюджетных трансфертов в расходах региональных бюджетов минимальна, за всеми муниципальными районами и городскими округами закреплён налог на прибыль организаций по нормативу 66,7%. Это максимальный норматив по данному налогу, переданный муниципалитетам решениями органов государственной власти субъектов Федерации. Кроме того, часть до-

таций из Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов заменена дополнительными нормативами от подоходного налога. За поселениями и городскими округами закреплено 10% налога на доходы физических лиц в виде единого норматива.

Структура межбюджетных трансфертов представлена в *табл. 2.6*. Как видно из таблицы, наибольшую долю в общем объеме межбюджетных трансфертов составляют субвенции – 57,6% в среднем по субъектам Федерации. Наибольшая доля субвенций в структуре трансфертов в 2007 г. была предусмотрена в Приморском крае (85%) и Астраханской области (84%). Еще в 13 регионах субвенции превысили 70% общего объема трансфертов, передаваемых на муниципальный уровень. При этом в ряде регионов большая часть субвенций выделялась из Фонда компенсаций, в других относилась к «иным субвенциям». Это было связано, в частности, с особенностями выделения субвенций на обеспечение общеобразовательного процесса и на предоставление субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Как известно, полномочия по предоставлению услуг дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях были распределены между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. За региональным уровнем было закреплено полномочие по обеспечению общеобразовательного процесса (финансирование расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды)³⁰. Муниципала-

³⁰ Ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ).

литеты должны финансировать содержание зданий и коммунальные расходы³¹.

Финансирование общеобразовательного процесса из регионального бюджета должно осуществляться путем выделения субвенций местным бюджетам. При этом механизм выплаты субвенций в федеральном законодательстве однозначно не определен. С одной стороны, п. 1 ст. 140 Бюджетного кодекса устанавливается, что совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образует региональный фонд компенсаций. С другой стороны, этой же статьей определено, что субвенциями из этого фонда являются трансферты, предназначенные для финансирования полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации, переданных органам местного самоуправления в установленном порядке, т.е. специальными законами о передаче полномочий. Однако полномочия по финансированию общеобразовательного процесса согласно упоминавшейся норме ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ являются собственными полномочиями субъектов и не предназначены для передачи на муниципальный уровень. В результате при подготовке законов о бюджете регионы по-разному трактовали положения Бюджетного кодекса: 54 региона предоставляли этот вид субвенций из Фонда компенсаций, 20 регионов отнесли их к категории «иные субвенции».

Наряду с двумя основными способами передачи средств местным бюджетам на финансирование образовательного процесса, в трех регионах (Самарская область, Республика Татарстан и Республика Адыгея) получили распространение иные способы. В частности, в Самарской области средства на финансирование расходов на организацию образовательного процесса в 2007 г. поступали из областного бюджета напрямую образовательным учреждениям³². В Адыгее

³¹ Ст. 15, 16 Закона № 131-ФЗ.

³² Необходимо отметить, что этот механизм финансирования образовательного процесса регионом не соответствует нормам Закона № 184-ФЗ, где прямо указывается, что регионы должны выделять субвенции муниципальным бюджетам, которые, в свою очередь, перечисляют эти деньги учреждениям образования, учредителями которых они являются.

и Татарстане эти средства передавались местным бюджетам в виде не субвенций, а субсидий из Фонда софинансирования социальных расходов. Необходимо отметить, что организация финансирования общеобразовательного процесса в этих регионах не соответствовала требованиям федерального законодательства.

Аналогичная ситуация сложилась и с организацией предоставления субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В соответствии с Законом № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти относится возмещение расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе предоставлением гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг. Средства на эти цели в регионах выделяются местным бюджетам либо в форме субвенций из Фонда компенсаций, либо по статье «прочие субвенции».

Доля дотаций в общем объеме трансфертов в среднем составляет 28,3%, при этом в основном из региональных бюджетов выплачиваются дотации муниципальным районам и городским округам на выравнивание бюджетной обеспеченности. Фонды финансовой поддержки поселений составляют незначительную часть общего объема трансфертов, это связано с тем, что в большинстве случаев из этих фондов дотации выделяются только городским округам, а полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений делегированы на районный уровень. Субсидии местным бюджетам в среднем составляют 13,3%, однако в отдельных регионах их доля достигает 40% и более от общего объема трансфертов. К числу таких регионов относятся, в частности, Республика Адыгея (доля субсидий – 48,9%) и Республика Мордовия (доля субсидий – 43%).

Как уже отмечалось в настоящей главе, доля дотаций и субсидий, не предусмотренных Бюджетным кодексом, т.е. дотаций из фондов реформирования муниципальных финансов, дотаций из фондов стабилизации и прочих трансфертов, не должна превышать 10% общего объема трансфертов местным бюджетам (без учета субвенций). Однако по законам о бюджетах объем этих трансфертов в среднем по рассматриваемой выборке регионов составил 11,9%, при этом в 35

регионах объем иных дотаций и субсидий составил более 10% общего объема трансфертов. Максимальное значение этого показателя (60,2%) было зафиксировано в Мурманской области.

Таблица 2.6

Структура межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований

	В среднем	Мин.	Макс.	Коэффициент вариации
Доля дотаций в общем объеме трансфертов местным бюджетам, %	28,25	1,37	79,15	2,02
В том числе:				
дотации из ФФПМР(ГО)	22,89	1,25	60,38	1,89
дотации из ФФПП	2,79	0,00	43,89	0,47
иные дотации	2,49	0,00	11,66	0,83
Доля субвенций в общем объеме трансфертов местным бюджетам, %	57,64	3,21	84,83	3,51
В том числе:				
субвенции из Фонда компенсаций	44,07	0,11	78,65	1,91
иные субвенции	13,57	0,00	78,27	0,68
Доля субсидий в общем объеме трансфертов местным бюджетам, %	13,27	0,00	48,88	1,08
В том числе:				
субсидии из ФССР	8,41	0,00	48,88	0,78
субсидии из ФМР	3,44	0,00	30,95	0,61
субсидии из Фонда реформирования муниципальных финансов	0,12	0,00	3,51	0,26
иные субсидии	1,31	0,00	10,09	0,58
Доля иных безвозмездных перечислений в общем объеме трансфертов местным бюджетам, %	0,84	0,00	23,83	0,27
<i>Справочно. Доля всех трансфертов местным бюджетам в расходах региональных бюджетов, %</i>	<i>35,40</i>	<i>10,48</i>	<i>67,46</i>	<i>3,48</i>
<i>Справочно. Доля дотаций и субсидий местным бюджетам в расходах региональных бюджетов, %</i>	<i>14,90</i>	<i>2,43</i>	<i>39,06</i>	<i>2,10</i>

Интересно проанализировать структуру трансфертов по группам регионов, выделенным в зависимости от значимости межбюджетных трансфертов в расходах региональных бюджетов. Как видно из *табл. 2.7*, для группы регионов, в которых межбюджетные трансферты составляют не более 20% регионального бюджета, наибольшую долю составляют дотации и субсидии, т.е. трансферты, предназначенные для финансирования собственных расходов муниципальных образований. Вероятно, эти регионы предпочитают не передавать госполномочия на муниципальный уровень, а исполнять их самостоятельно. По мере роста доли трансфертов в региональных бюджетах увеличивается доля субвенций в структуре трансфертов и уменьшается доля субсидий.

Таблица 2.7

**Структура межбюджетных трансфертов
по группам регионов, 2007 г.**

Доля всех трансфертов местным бюджетам в расходах региональных бюджетов, %	Число регионов в выборке	Средняя по выборке доля трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов, %			
		дотации	субвенции	субсидии	иные трансферты
От 10 до 20	3	33,85	42,73	23,42	0,00
От 20 до 30	23	28,89	56,12	14,56	0,43
От 30 до 50	45	26,95	59,56	12,49	1,00
От 50 до 70	6	32,74	56,50	9,09	1,66

**2.2.2. Софинансирование расходов
местных бюджетов**

Редакцией Бюджетного кодекса, которая действовала на момент формирования региональных бюджетов на 2007 г., было предусмотрено, что софинансирование расходов местных бюджетов с регионального уровня будет осуществляться путем выделения субсидий из двух региональных фондов: из Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда муниципального развития. Предполага-

лось, что из первого фонда деньги будут выделяться на социально значимые расходы муниципалитетов, признанные органами государственной власти приоритетными, из второго – на расходы инвестиционного характера. Однако анализ регионального законодательства показал, что софинансирование одних и тех же расходов муниципальных образований в регионах было организовано по-разному: за счет субсидий из ФССР, субсидий из ФМР, прочих субсидий или субвенций. В результате для полноты картины с софинансированием муниципальных расходов с регионального уровня необходимо рассматривать все эти виды межбюджетных трансфертов.

2.2.2.1. Направления софинансирования муниципальных расходов

Как видно из *табл. 2.8*, направления муниципальных расходов, которые регионы признали приоритетными для своей политики и приняли решение о софинансировании за счет средств региональных бюджетов в 2007 г., достаточно разнообразны. Всего можно выделить 10 основных направлений софинансирования:

- образование;
- здравоохранение;
- культура;
- физкультура и спорт;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- жилищное строительство;
- дорожное хозяйство;
- общественный транспорт;
- предоставление финансовой помощи поселениям;
- реализация муниципальной реформы.

В отраслях бюджетной сферы (образование, здравоохранение, культура, физкультура и спорт) основными видами расходов, софинансирование которых осуществлялось с регионального уровня, являлись:

- повышение заработной платы и социальная поддержка работников муниципальных учреждений;

- расходы бюджетных учреждений на оплату коммунальных услуг;
- капитальный ремонт муниципальных учреждений;
- развитие материально-технической базы бюджетных учреждений.

Софинансирование расходов на повышение заработной платы и на предоставление мер социальной поддержки работникам учреждений образования в 2007 г. осуществлялось в 29 регионах, здравоохранения – в 45 регионах, культуры – в 7 регионах, физкультуры и спорта – в 6 регионах. При этом в образовании и здравоохранении средства на эти цели в основном выделялись по статье «прочие субвенции», а в культуре, физкультуре и спорте – из средств ФССР.

Софинансирование расходов на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений не получило большого распространения в регионах: в образовании, физкультуре и спорте этот вид расходов софинансировался в 5 регионах, в здравоохранении и культуре – в 4. Средства на эти расходы выделялись в основном из ФССР.

Намного большее число регионов сделало приоритетом своей политики капитальный ремонт бюджетных учреждений и развитие их материально-технической базы. В образовании деньги на финансирование капитального ремонта выделялись в 13 регионах, на развитие материально-технической базы – в 40 регионах. Кроме того, в 10 регионах средства выделялись на повышение комплексной безопасности бюджетных учреждений, в том числе на установку противопожарной сигнализации и ряд других мероприятий. В здравоохранении средства на капитальный ремонт выделялись в 14 регионах, на развитие материально-технической базы – в 11 регионах. При этом капитальный ремонт в основном финансировался за счет средств ФССР и ФМР, развитие материально-технической базы – по статье «прочие субвенции». В культуре, физкультуре и спорте эти статьи расходов в основном финансировались за счет субсидий из ФССР и ФМР. Капитальный ремонт в учреждениях культуры был профинансирован в 14 регионах, в учреждениях физкультуры и спорта – в 4 регионах. Развитие материально-технической базы – в 12 и 18 регионах соответственно.

Среди других расходов в сфере образования необходимо отметить расходы на организацию питания школьников, которые были профинансированы с регионального уровня в 13 регионах, в том числе в 4 регионах – за счет средств ФССР, в 3 регионах – за счет «прочих субсидий», в 6 регионах – за счет «прочих субвенций». Достаточное распространение получила также практика софинансирования расходов на доплаты педагогическим работникам на приобретение книгопечатной продукции (10 регионов) и на покупку школьных автобусов (9 регионов).

В здравоохранении софинансированию подлежали расходы на организацию оздоровительной компании детей (20 регионов) и на развитие отдельных видов медицинской помощи (11 регионов). Приоритетными в регионах были признаны, в частности, специализированные виды медицинской помощи (Самарская, Владимирская области), скорая и неотложная медицинская помощь населению (Самарская, Тамбовская области). В Тверской области с регионального уровня софинансировались расходы на содержание медвытрезвителей. Большая часть регионов осуществляла софинансирование этих видов расходов за счет средств ФССР.

В ЖКХ с регионального уровня выделялись средства на софинансирование таких видов муниципальных расходов, как:

- капитальный ремонт муниципального жилищного фонда (41 регион);
- ремонт и модернизация коммунальной инфраструктуры, в том числе подготовка объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы к работе в осенне-зимний период (37 регионов);
- компенсация убытков коммунальных предприятий от регулирования тарифов (25 регионов);
- закупка топлива на очередной отопительный сезон (21 регион);
- благоустройство (15 регионов);
- государственная финансовая поддержка закупки и доставки отдельных товаров и услуг в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (8 регионов).

При этом расходы на капитальный ремонт муниципального жилищного фонда в основном финансировались за счет «прочих субсидий», расходы на закупку топлива и покрытие убытков коммунальных предприятий – за счет средств ФССР, расходы на ремонт и модернизацию коммунальной инфраструктуры – за счет средств ФМР и прочих субсидий; расходы на благоустройство – за счет средств ФССР и прочих субвенций.

В сфере жилищного строительства в основном финансировались два вида расходов:

- предоставление субсидий на приобретение жилья или обеспечение жильем отдельных групп населения, например, молодых семей, работников бюджетной сферы (58 регионов, в том числе за счет прочих субсидий – 33 региона, прочих субвенций – 22 региона);
- частичное возмещение затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой (9 регионов).

Последние два вида расходов в основном финансировались в рамках региональных целевых программ «Жилище», разработанных в соответствии с федеральной целевой программой.

В дорожном хозяйстве в 2007 г. софинансировались расходы местных бюджетов на содержание автомобильных дорог, в том числе на капитальный ремонт и на мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения. На этот вид расходов средства региональных бюджетов выделялись в 38 субъектах Федерации, в том числе в 29 регионах – по статье «прочие субсидии».

В сфере общественного транспорта с регионального уровня софинансировались расходы местных бюджетов на компенсацию убытков транспортных предприятий, возникающих в результате тарифного регулирования. Этот вид субсидий был введен в 25 регионах, при этом поддержка из региональных бюджетов оказывалась как городскому электрическому и автомобильному транспорту, так и другим видам транспорта. Средства на эти цели выделялись как из ФССР, так и в виде «прочих субвенций».

Таблица 2.8

**Софинансирование расходов муниципальных образований
за счет средств бюджетов субъектов РФ в 2007 г.**

Отрасль	Вид расходов	Число регионов, осуществляющих софинансирование расходов местных бюджетов				
		Всего регио- нов*	В том числе в виде			
			субсидий из ФССР	субсидий из ФМР	прочих субси- дий	прочих суб- венций
1	2	3	4	5	6	7
Образование	повышение заработной платы и социальная поддержка работников учреждений образования	29	8	0	5	21
	расходы на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений	5	5	0	0	0
	капитальный ремонт	13	5	7	2	1
	развитие материально-технической базы учреждений	40	9	4	12	23
	питание школьников	13	4	0	3	6
	покупка школьных автобусов	9	3	3	2	1
	доплаты на приобретение книгопечатной продукции	10	3	0	2	5
	комплексная безопасность образовательных учреждений	10	6	0	3	2

Продолжение таблицы 2.8

1	2	3	4	5	6	7
Здраво- охра- не- ние	повышение заработной платы и социальная поддержка работников учреждений здравоохранения	45	7	0	4	38
	расходы на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений	4	4	0	0	0
	капитальный ремонт	14	5	7	2	0
	развитие материально-технической базы учреждений	11	4	5	2	0
	оздоровительная кампания детей	20	15	0	5	1
	развитие отдельных видов медицинской помощи	11	9	0	2	0
Культура	повышение заработной платы, социальная поддержка работников учреждений культуры	7	4	0	2	1
	расходы на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений	4	4	0	0	0
	капитальный ремонт	14	8	6	1	2
	развитие материально-технической базы учреждений	12	8	3	1	0
	пополнение библиотечных фондов	4	4	0	0	0
	повышение заработной платы и социальная поддержка работников учреждений физкультуры и спорта	6	3	0	2	1
Физкуль- тура и спорт	расходы на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений	5	4	0	1	0
	капитальный ремонт	4	2	2	0	0
	развитие материально-технической базы учреждений	18	9	2	4	3

Продолжение таблицы 2.8

1	2	3	4	5	6	7
ЖКХ	покрытие убытков коммунальных предприятий от регулирования тарифов	25	15	0	7	6
	ремонт и модернизация коммунальной инфраструктуры, в том числе подготовка к зиме	37	3	11	21	8
	закупка топлива	21	19	0	3	1
	северный завоз	8	5	0	3	0
	благоустройство	15	6	1	1	8
	ремонт жилого фонда	41	9	7	31	0
	Жилищное строительство	выплата субсидий населению, обеспечение жильем отдельных категорий населения	58	7	5	33
	компенсация процентов по кредитам для строительства инфраструктуры	9	4	0	7	2
Транспорт	покрытие убытков транспортных предприятий	25	11	0	3	14
Дорожное хозяйство	ремонт и строительство дорог	38	7	6	29	2
Предоставление финансовой помощи поселениям		21	22	0	5	2
Мероприятия в рамках реализации Федерального закона № 131-ФЗ	приобретение автотранспорта для сельских администраций	4	4	0	0	0
	финансирование финансовых органов муниципальных образований	10	7	0	3	0
	подготовка кадров	6	5	0	0	1
	оборудование администраций компьютерной и оргтехникой	5	5	0	0	0

* В связи с тем что в отдельных регионах софинансирование по некоторым направлениям осуществляется путем предоставления нескольких видов трансфертов, данные в колонке «Всего регионов» могут не совпадать с суммой по столбцам, в которых представлено число регионов, предоставляющих определенный вид трансфертов.

В 21 регионе финансовая помощь муниципальным районам оказывалась для создания районных фондов финансовой поддержки поселений, средства на эти цели выделялись в основном из ФССР. За счет субсидий из ФССР в ряде регионов также финансировались различные мероприятия по реализации муниципальной реформы, в том числе приобретение автотранспорта для поселенческих администраций, организация деятельности финансовых органов³³, обеспечение поселенческих администраций компьютерной и оргтехникой.

2.2.2.2. Фонд софинансирования социальных расходов

Общая характеристика. Фонд софинансирования социальных расходов предусмотрен в законодательстве 66 регионов, однако в 2007 г. был сформирован только в 61 регионе. В Белгородской, Орловской, Читинской, Ленинградской областях и Чукотском автономном округе были разработаны методики распределения средств фонда, но в бюджете 2007 г. средства на его формирование не предусматривались.

По-разному регионы подошли к вопросу распределения средств ФССР, в частности, к тому, какие типы муниципальных образований могут получать субсидии. Из 61 региона в 3 регионах (в Воронежской, Новгородской областях и Ямало-Ненецком АО) получателями средств фонда были только муниципальные районы, в Калининградской области – только городские округа. В 40 регионах субсидии из фонда выделялись как муниципальным районам, так и городским

³³ Необходимо отметить, что в рамках финансирования деятельности финансовых органов в разных регионах финансировались различные виды расходов. В одних финансовая помощь предоставлялась для установления доплат к окладам работников финансовых органов муниципальных районов, осуществляющих формирование, исполнение поселенческих бюджетов и/или расчет межбюджетных трансфертов для поселений (например, Брянская область). В других деньги выделялись для приобретения компьютерной техники и программного обеспечения, необходимого для организации казначейского исполнения бюджетов (например, Амурская область).

округам, в 12 регионах получателями средств фонда также были и поселения.

Подходы к выделению субсидий. Можно выделить четыре основных подхода к выделению субсидий из ФССР, используемых в регионах:

- софинансирование определенных расходов в определенной отрасли бюджетной сферы;
- софинансирование определенных видов расходов в целом по бюджетной сфере без уточнения конкретной отрасли;
- софинансирование расходов в рамках региональных целевых программ;
- софинансирование определенных расходов отдельных муниципальных образований.

Первый подход является наиболее распространенным. В рамках этого подхода законами о региональных бюджетах однозначно определяется, на какие конкретные виды расходов выделяются субсидии. Например, субсидии выделяются на «приобретение автобусов для подвоза школьников в образовательные учреждения» или «на создание районных фондов финансовой поддержки поселений» и т.п. Этот подход не предусматривает никакой вариативности либо самостоятельности органов местного самоуправления в распоряжении ассигнованиями из региональных бюджетов.

При втором подходе на региональном уровне фиксируется только вид расходов. При этом отрасль бюджетной сферы (образование, здравоохранение, культура или спорт), в которую будут направляться данные средства, регионом не устанавливается. Таким образом субсидии были установлены, в частности, на софинансирование следующих расходов:

- повышение заработной платы и социальная поддержка работников муниципальных учреждений (установили 11 регионов – Амурская, Иркутская, Курганская, Омская, Ростовская, Рязанская, Сахалинская, Тамбовская, Тверская области, Республики Удмуртия и Марий Эл);

- расходы бюджетных учреждений на оплату коммунальных услуг (установили 6 регионов – Амурская, Омская, Сахалинская, Смоленская, Ярославская области и Республика Коми);
- капитальный ремонт муниципальных учреждений (установили 4 региона – Кировская, Томская, Свердловская области и ХМАО);
- развитие материально-технической базы бюджетных учреждений (установили 4 региона – Калужская, Свердловская области, Республика Башкортостан и Красноярский край).

Третий подход предусматривает, что средства из ФССР выделяются не на финансирование отдельных статей расходов, а на мероприятия в рамках региональных целевых программ. При этом уже в тексте целевых программ определено, на какие виды расходов муниципальных образований будут предоставляться субсидии. Считается, что софинансирование расходов в рамках целевых программ, в отличие от предыдущего подхода, делает систему региональных приоритетов в части софинансирования социально значимых расходов местного уровня более определенной и предсказуемой, поскольку целевые программы разрабатываются не на один год, а на среднесрочную перспективу. Однако на практике это не всегда так, поскольку целевые программы не всегда финансируются в полном объеме, а кроме того, у региональных органов власти есть возможность прекращения или приостановки их финансирования.

Финансирование целевых программ из ФССР осуществляется в 11 регионах, в том числе в 4 регионах в сфере ЖКХ, в 4 регионах – в жилищном строительстве, в 6 регионах – в здравоохранении, в 7 регионах – в образовании, в 8 регионах – в культуре. Кроме того, в двух регионах (в Вологодской и Ивановской областях) софинансируются целевые программы, направленные на совершенствование системы местного самоуправления на поселенческом уровне. В Республике Карелия софинансированию из ФССР подлежат мероприятия ведомственной целевой программы «Адресная социальная помощь». Наибольшее распространение данный подход получил в Красноярском и Краснодарском краях, где практически все субсидии из ФССР направляются на финансирование целевых программ.

В рамках четвертого подхода субсидии из ФССР предоставляются конкретным муниципальным образованиям. В частности, во Владимирской области субсидии предоставляются на переселение граждан из закрытого административно-территориального образования г. Радужный. В Ивановской области предусмотрена субсидия бюджету Юрьевецкого муниципального района на текущее содержание инженерной защиты (дамбы, дренажные системы, водоперекачивающие станции), предохраняющей поселения Ивановской области от подтопления водами Горьковского водохранилища. В Краснодарском крае за счет ФССР финансируются мероприятия по решению социальных проблем горных поселков Апшеронского района и развитие г. Сочи.

Методики расчета субсидий из ФССР. В рамках настоящего исследования не представляется возможным обобщить все методики распределения средств фондов софинансирования социальных расходов в связи с большим разнообразием субсидий, выплачиваемых в регионах из этих фондов. Остановимся на нескольких наиболее распространенных вариантах:

- субсидии рассчитываются исходя из потребности в финансировании определенного вида расходов с учетом уровня софинансирования из регионального бюджета;
- субсидии рассчитываются исходя из подушевых нормативов, установленных региональными органами власти;
- субсидии определяются пропорционально численности населения или численности потребителей определенного вида услуг в муниципальных образованиях.

Первый и наиболее распространенный способ расчета субсидий из ФССР исходит из того, что из регионального бюджета частично финансируется потребность местного бюджета в финансовых ресурсах на решение конкретного вопроса местного значения. В общем виде формула для расчета субсидий i -му муниципальному образованию (C_i) может иметь вид:

$$C_i = P_i \cdot Y,$$

где P_i – потребность в финансировании;

$У$ – уровень софинансирования.

При этом методика оценки потребности в финансировании зависит от конкретного вида расходов. Например, при выделении субсидий на закупку топлива потребность в финансировании оценивается исходя из данных о прогнозируемом объеме потребляемого топлива и его стоимости в очередном финансовом году. При расчете субсидий на содержание дорог учитываются протяженность дорог и стоимость содержания 1 км дороги. Аналогично оценивается потребность в финансировании капитального ремонта жилищного фонда (прогнозируемая стоимость ремонта 1 м² умножается на площадь жилищного фонда). При выделении субсидий на предоставление мер социальной поддержки населению при расчете потребности используется численность потребителей. Необходимо также отметить, что в значительном числе регионов (более 13 регионов) при расчете потребности в финансировании учитываются объективные различия в стоимости муниципальных услуг, иными словами, в формулы расчета включаются индексы бюджетных расходов или коэффициенты расходных потребностей.

Уровень софинансирования может устанавливаться единым или дифференцированным по видам расходов, на которые выделяются субсидии, при этом второй подход является наиболее распространенным. Одним из немногочисленных примеров применения первого подхода к установлению уровня софинансирования является Пермский край, где законом о фонде софинансирования социальных расходов определено, что по всем видам субсидий этот показатель равен 70%³⁴. Соответственно 30% расходов органы местного самоуправления должны покрывать за счет собственных доходов³⁵.

Кроме того, уровень софинансирования может устанавливаться в процентах от потребности в финансировании или зависеть от бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Наибольшее

³⁴ Закон Пермского края от 8 ноября 2005 г. № 294-КЗ «О краевом фонде софинансирования социальных расходов».

³⁵ С 2008 г. в Пермском крае за счет субсидий из регионального фонда софинансируется до 75% муниципальных расходов (Закон Пермского края от 24 декабря 2007 г. №165-ПК «О региональном фонде софинансирования расходов»).

распространение среди регионов получил первый способ (20 регионов), однако и второй встречается достаточно часто (13 регионов). Примером использования второго подхода является Архангельская область³⁶, в которой определено, что уровень софинансирования из областного бюджета расходов i -го муниципального образования по предоставлению мер социальной поддержки квалифицированных специалистов учреждений, финансируемых из местных бюджетов, работающих и проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), рассчитывается по формулам:

а) если $BO_i \leq 0.7$, то $Y_i = 1 - BO_i \cdot 0.3$;

б) если $0.7 < BO_i \leq 0.8$, то $Y_i = 1 - BO_i \cdot 0.5$;

в) если $0.8 < BO_i \leq 0.9$, то $Y_i = 1 - BO_i \cdot 0.7$;

г) если $0.9 < BO_i \leq 1.0$, то $Y_i = 1 - BO_i \cdot 0.9$;

д) если $1.0 < BO_i \leq 1.2$, то $Y_i = 0.1 / BO_i$;

е) если $BO_i > 1.2$, то $Y_i = 0.05 / BO_i$,

где BO_i – бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования после распределения дотаций из фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов;

Y_i – уровень софинансирования из областного бюджета расходов i -го муниципального образования.

Второй способ расчета субсидий предполагает, что при расчете потребности муниципальных образований в средствах для финансирования отдельных видов расходов используются установленные на региональном уровне нормативы финансовых затрат, а не данные о фактических или прогнозируемых расходах конкретных муниципальных образований, как при первом способе расчета.

³⁶ Методика распределения субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов из областного фонда софинансирования социальных расходов на 2007 г. (утверждена Приложением 20 к Закону Архангельской области от 20 декабря 2006 г. № 310-14-ОЗ).

Нормативы устанавливаются в абсолютных удельных величинах (в рублях на 1 потребителя услуг/ на 1 м² жилищного фонда /на 1 км дорог и т.п.). В общем виде формула для расчета субсидии имеет вид:

$$C_i = \text{Потреб}_i \cdot H ,$$

где *Потреб_i* – число потребителей услуги (или объемные характеристики недвижимости при расчете субсидий на капитальные вложения);

H – норматив.

Например, в Вологодской области для расчета субсидий на выплату денежной компенсации на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий педагогическим работникам на 2007 г. размер денежной компенсации был установлен на уровне 100 рублей. Соответственно объем субсидий определялся как произведение численности педагогических работников в муниципальном образовании на размер денежной компенсации.

Этот способ расчета субсидий применялся по меньшей мере в 9 регионах для определения отдельных видов субсидий. При этом субсидии, рассчитываемые в соответствии с этой методикой, очень разнообразны, и выделить какой-либо один вид не представляется возможным. В частности, в Вологодской области, помимо субсидий на выплату денежной компенсации на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий, нормативы использовались для расчета субсидий на оздоровительную кампанию детей и подростков, в Брянской области – субсидий на доплату к заработной плате медицинским работникам, во Владимирской области – субсидий на ремонт и содержание муниципальных автомобильных дорог и т.п.

Третий способ предполагает распределение фонда софинансирования социальных расходов пропорционально численности населения муниципального образования или потребителей муниципальных услуг. В рамках этого метода могут также учитываться факторы,

влияющие на различия в стоимости услуг между муниципальными образованиями, путем включения в формулу расчета индексов бюджетных расходов или поправочных коэффициентов расходных потребностей. В общем виде формула для расчета субсидий (C_i) в данном случае имеет вид:

$$C_i = \frac{\Phi ССР}{\sum (H_i \cdot КРП_i)} \cdot (H_i \cdot КРП_i),$$

где $\Phi ССР_i$ – Фонд софинансирования социальных расходов;

H_i – численность населения i -го муниципального образования;

$КРП_i$ – коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования.

Данный способ не получил широкого распространения: по имеющейся информации, он используется только в 4 регионах (в Пермском крае, Иркутской, Воронежской областях и Республике Коми). При этом в Пермском крае весь объем фонда делился между муниципальными образованиями по подушевому принципу; разделение субсидий между приоритетными региональными проектами³⁷, которые должны финансироваться за счет этих средств, муниципалитеты осуществляли самостоятельно. В Республике Коми таким образом распределялась только часть фонда, а именно субсидии на оздоровительную кампанию детей и подростков. В Иркутской и Воронежской областях на подушевой основе распределялся весь объем ФССР, однако в данном случае при расчете использовались коэффициенты расходных потребностей.

Среди методов расчета субсидий, которые не вписываются в приведенную выше классификацию, можно отметить методику, используемую в Липецкой области. В соответствии с этой методикой объ-

³⁷ В Пермском крае за счет субсидий из ФССР в 2007 г. финансировались 4 приоритетных региональных проекта: «Новая школа», «Качественное здравоохранение», «Достойное жилье», «Муниципальные дороги».

ем субсидий из областного бюджета зависит от объема средств, выделяемых муниципалитетами. В частности, законодательно установлено³⁸, что:

- при привлечении муниципальным образованием на благоустройство средств в размере менее 600 руб. на 1 жителя финансирование из областного бюджета осуществляется в сумме, эквивалентной объему привлеченных средств;
- при достижении суммы привлеченных средств 600 руб. на 1 жителя муниципального образования сумма средств областного бюджета пересчитывается из расчета 1400 руб. на 1 жителя.

Часть средств фонда может распределяться без соблюдения этой пропорции. Решение по этому вопросу принимает специально созданная комиссия. Однако таким образом может распределяться не более 15% фонда.

В Республике Мордовия часть субсидий предоставлялась в зависимости от достижения муниципальными образованиями установленных на региональном уровне плановых значений показателей социально-экономического развития – таких, как объем собственных доходов бюджета, объем закупок скота и птицы от сельскохозяйственных товаропроизводителей; объем производства зерна; объем оборота розничной торговли во всех каналах реализации и ряда других. При этом фактическое перечисление субсидий должно осуществляться пропорционально проценту выполнения этих показателей.

2.2.2.3. Фонд муниципального развития

Фонд муниципального развития получил значительно меньшее распространение, чем Фонд софинансирования социальных расходов. В 2007 г. фонд был создан в 43 регионах, при этом в подавляющем большинстве регионов получателями средств фонда были муниципальные районы и городские округа, только в 4 регионах субсидии из фонда выделялись и поселениям.

³⁸ Приложение 4 к Закону Липецкой области от 20 сентября 2006 г. № 323-ОЗ «О межбюджетных трансфертах».

Подходы к выделению субсидий из Фонда муниципального развития аналогичны подходам, используемым при распределении средств ФССР. Наибольшее распространение получил подход, при котором средства из региональных бюджетов выделялись на конкретные отрасли или сферы деятельности: такие субсидии были предусмотрены практически в каждом регионе, создавшем ФМР. В 11 регионах помимо субсидий на конкретные мероприятия предусматривались также средства на капитальные вложения без указания отрасли, в которой эти капитальные вложения должны быть произведены. Финансирование целевых программ получило значительно меньшее распространение из ФМР, чем из ФССР. В основном расходы в рамках целевых программ финансировались из ФМР в сфере жилищного строительства. Эти программы осуществлялись в рамках федеральной целевой программы «Жилище» и направлены на:

- обеспечение жильем молодых семей (2 региона – Амурская и Новосибирская области);
- переселение жителей из ветхого аварийного жилья (4 региона – Амурская, Ивановская, Новосибирская области, Хабаровский край);
- развитие жилищного строительства (4 региона – Челябинская, Сахалинская области, ХМАО, Республика Коми).

Отдельные программы финансировались и в других отраслях. В частности, в ХМАО за счет средств ФМР финансировались мероприятия комплексной целевой программы «Водохозяйственное обустройство бассейна реки Оби с целью устранения негативных экологических и социально-экономических последствий наводнений, маловодья и хозяйственного освоения территории» (КЦП «Обь»), в Республике Карелия – целевой программы «Развитие сферы культуры в Республике Карелия на период до 2012 года», в Сахалинской области – ОЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области», в Ивановской области – программы «Строительство (реконструкция) и оснащение офисов врачей общей практики в Ивановской области на 2007–2009 годы».

И наконец, в отдельных регионах субсидии выделялись на ремонт и реконструкцию конкретных объектов. Таким образом были установлены субсидии из ФМР, например, в Сахалинской области. В 2007 г. софинансированию за счет средств этого фонда подлежали расходы на строительство интерната-лицея № 3 «Технология традиционных промыслов народов Севера» в г. Поронайск, на капитальный ремонт гидротехнических сооружений на реке Тый в г. Холмске и на разработку проектно-сметной документации на строительство объекта «Водозабор на реке Уюновка в г. Южно-Сахалинске». В Красноярском крае была выделена субсидия бюджету Богучанского района на завершение строительства здания краеведческого музея имени Д. М. Андона.

Подходы к распределению средств ФМР. Анализ регионального законодательства, регулирующего вопросы формирования и распределения фондов муниципального развития, позволил выделить несколько методик распределения субсидий из этого фонда³⁹. Основными подходами являются два:

- расчет субсидий по формулам, отражающим потребность муниципальных образований в социальной и инженерной инфраструктуре;
- финансирование инвестиционных проектов, отобранных по результатам конкурсов.

Распределение ФМР пропорционально потребности муниципальных образований в социальной и инженерной инфраструктуре осуществлялось в 7 регионах: в Иркутской, Самарской, Читинской областях, Республиках Бурятия и Дагестан, ХМАО и Красноярском крае. Кроме того, в Орловской и Кировской областях данный подход был определен как один из возможных, при этом не исключалось также распределение ФМР по результатам конкурсного отбора проектов.

В большинстве регионов, использующих данный подход к распределению ФМР, в соответствии с рекомендациями Минфина Рос-

³⁹ В рамках настоящего исследования были проанализированы методики распределения средств ФМР 38 регионов, что связано с отсутствием соответствующих документов остальных регионов в правовых базах.

сии, субсидии выдавались не всем, а только части муниципальных образований. Критериями отбора муниципальных образований для выделения им субсидий в большинстве случаев являлись низкая обеспеченность объектами социальной и инженерной инфраструктуры и низкая расчетная бюджетная обеспеченность. Исключение составили ХМАО и Самарская область: в законодательстве этих регионов не были определены критерии исключения муниципальных образований из числа получателей средств фонда.

При использовании данного подхода к распределению средств фондов муниципального развития субсидии выделялись пропорционально потребности муниципального образования в инвестиционной финансовой помощи. В общем виде расчет размера субсидии из фонда муниципального развития i -му муниципальному образованию (C_i) определялся по следующей формуле:

$$C_i = C^{\text{ФМР}} \cdot \frac{P_i}{P},$$

где $C^{\text{ФМР}}$ – объем ФМР;

P_i – расчетная потребность муниципального образования в инвестиционной финансовой помощи;

P – расчетная потребность в инвестиционной финансовой помощи в целом по всем муниципальным образованиям.

Расчетная потребность в инвестиционной финансовой помощи рассчитывалась с учетом отклонения обеспеченности муниципального образования объектами инфраструктуры от среднего уровня этого показателя по всем муниципальным образованиям рассматриваемого типа. При этом учитывались объективные различия в стоимости строительства, возможность финансировать инвестиционные расходы за счет средств местного бюджета и ряд других факторов. В общем виде расчетный объем потребности муниципального образования (P_i) определялся по следующей формуле:

$$П_i = (O_{II} \cdot KCH_i - O_i) \cdot \bar{C} \cdot ИБР_i \cdot \frac{H_i}{BO_i},$$

где O_{II} – средний показатель уровня потребности в определенных объектах общественной и инженерной инфраструктуры в муниципальных образованиях (в расчете на 1 жителя или потребителя соответствующих бюджетных услуг);

O_i – показатель уровня обеспеченности определенными объектами общественной и инженерной инфраструктуры в i -м муниципальном образовании (в расчете на 1 жителя или потребителя соответствующих бюджетных услуг);

KCH_i – поправочный коэффициент структуры населения i -го муниципального образования, отражающий объективные различия в потребности определенного количества объектов общественной и инженерной инфраструктуры в муниципальных образованиях в расчете на 1 потребителя;

\bar{C} – средняя стоимость создания единицы соответствующих объектов общественной и инженерной инфраструктуры;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования, отражающий объективные различия в стоимости создания единицы соответствующих объектов общественной и инженерной инфраструктуры. Вместо ИБР в формулах могут использоваться коэффициенты расходных потребностей;

H_i – численность постоянного населения i -го муниципального образования;

BO_i – уровень бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования после распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В качестве коэффициентов, характеризующих различия в структуре населения, использовались различные коэффициенты, в том числе коэффициент масштаба, коэффициент дисперсности расселения, коэффициент возрастной структуры населения, характеризую-

щие различия в потребности муниципальных образований в объектах инфраструктуры. Такие коэффициенты были предложены к включению в методику, в частности, в Читинской области. В Ханты-Мансийском автономном округе предлагалось также включить в методику такие коэффициенты, как плотность автомобильных дорог, наличие постоянной автомобильной связи с административными центрами районов, уровень социально-экономического развития территорий⁴⁰.

Необходимо отметить, что данный подход к распределению фонда муниципального развития в полной мере соответствует Методическим рекомендациям Минфина России.

Распределение средств ФМР по результатам конкурсного отбора инвестиционных проектов являлось более распространенным подходом. Из 38 рассмотренных регионов в 28 был выбран именно этот вариант распределения инвестиционной финансовой помощи из региональных бюджетов. При этом использование данного подхода в ряде регионов имело свои особенности.

Во-первых, различие политики регионов заключалось в процедурах допуска муниципальных образований к участию в конкурсе инвестиционных проектов. Большинство регионов последовало рекомендациям Минфина России и разрешило участвовать в конкурсном отборе всем муниципалитетам. Однако отдельные регионы ввели процедуру предварительного отбора муниципалитетов по формализованным критериям. В частности, в Республике Хакасия и Чукотском автономном округе к участию в конкурсе допускались только муниципальные образования с низкой обеспеченностью объектами общественной инфраструктуры. В Тамбовской области, помимо низкой обеспеченности инфраструктурными объектами, учитывался уровень социально-экономического развития территорий. В некото-

⁴⁰ В ХМАО формула для расчета субсидий несколько отличается от приведенной в настоящей главе. В данном случае ФМР распределяется пропорционально численности населения муниципального образования с учетом относительной обеспеченности муниципальных образований объектами общественной инфраструктуры и ряда других факторов, характеризующих потребность в инвестиционной финансовой помощи.

рых регионах основным условием допуска программ (проектов) к конкурсу являлось выполнение муниципальными образованиями требований о минимальном объеме софинансирования из местных бюджетов (Республика Калмыкия, Липецкая область и др.).

Во-вторых, утвержденные методики распределения средств ФМР различались по степени формализации критериев, по которым проводился конкурсный отбор. В законодательстве большинства регионов было определено, что оценка проектов осуществляется по следующим критериям:

- соответствие программы (проекта) приоритетам социально-экономического развития региона;
- социальная эффективность программы (проекта), важность и актуальность решаемой задачи для муниципального образования;
- бюджетная эффективность программы (проекта);
- минимальная доля участия муниципального образования в финансировании инвестиционной программы (проекта);
- срок реализации программы (проекта);
- общая стоимость программы (проекта);
- стадия реализации инвестиционной программы (проекта) на момент подачи заявки.

При этом количественные оценки значений этих критериев, их значимость при принятии решений о выделении средств на программу (проект) не приводились. Система оценки должна была либо ежегодно приниматься нормативно-правовыми актами органов государственной власти, либо определяться конкурсной комиссией.

Другая группа регионов законодательно установила балльную шкалу оценки для каждого критерия, учитываемого при проведении конкурсов инвестиционных программ (проектов). При этом в отдельных регионах этой группы результирующая оценка проекта рассчитывалась как невзвешенная сумма баллов, полученных проектом по каждому критерию (Тамбовская область), в других – были разработаны сложные интегральные показатели (пример, Белгородская, Воронежская области).

В-третьих, наблюдается различие в подходах к установлению уровня софинансирования инвестиционных проектов (программ) с регионального уровня. Здесь можно выделить два основных подхода:

- уровень софинансирования устанавливался одинаковым для всех программ (проектов), принятых к софинансированию из регионального бюджета без учета каких-либо характеристик муниципальных образований (пример: Воронежская, Новосибирская области);
- уровень софинансирования устанавливался диверсифицированно по различным программам и зависел от характеристик муниципальных образований, в частности от уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований (пример: Ленинградская, Владимирская, Калужская, Кировская области).

2.2.3. Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)

2.2.3.1. Подходы к формированию и распределению средств фонда

Методики формирования фонда. Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в соответствии с Бюджетным кодексом РФ был сформирован во всех 77 регионах, включенных в настоящее исследование.

Анализ регионального законодательства, регулирующего межбюджетные отношения, позволяет выделить несколько подходов к регулированию процедур формирования этого фонда.

Первым, наиболее распространенным, является подход, при котором в нормативно-правовых актах, регулирующих межбюджетные отношения, определено, что фонд формируется за счет собственных доходов регионального бюджета и отрицательных трансфертов, перечисляемых из бюджетов муниципальных районов и городских округов. При этом методика формирования фонда не утверждается.

Второй подход заключается в том, что размер фонда рассчитывается как разница между минимальными расходными потребностями

и доходными возможностями муниципальных образований, умноженная на коэффициент покрытия расходных потребностей муниципалитетов, установленный на региональном уровне. В состав фонда также включаются отрицательные трансферты, перечисляемые муниципальными районами и городскими округами. В общем виде формула для расчета объема ФФПМР(ГО) имеет вид:

$$S^{\text{ФФПМР(ГО)}} = k^{\text{ФФПМР(ГО)}} \cdot \sum_i (\text{Расх}_i^{\text{ФФПМР(ГО)}} - \text{Дох}_i^{\text{ФФПМР(ГО)}} + \text{ОТ}),$$

где $k^{\text{ФФПМР(ГО)}}$ – коэффициент покрытия финансового разрыва бюджетов муниципальных районов (городских округов);

$\text{Расх}_i^{\text{ФФПМР(ГО)}}$ – минимальные расходные обязательства бюджета муниципального района (городского округа);

$\text{Дох}_i^{\text{ФФПМР(ГО)}}$ – потенциал доходов (налоговые и неналоговые доходы) бюджета муниципального района (городского округа), а также дотации, предусмотренные бюджету городского округа из областного Фонда финансовой поддержки поселений;

ОТ – сумма отрицательных трансфертов, поступающих в ФФПМР(ГО) из бюджетов муниципальных районов и городских округов.

Этот подход к формированию ФФПМР(ГО) нашел применение в 13 регионах, в том числе в Волгоградской, Курской, Новгородской, Ростовской, Тюменской областях, Приморском крае, Республиках Алтай, Бурятия, Дагестан, Чувашия, Саха (Якутия), Хакасия и Еврейской АО.

Третий подход предполагает установление размера фонда в процентах от собственных доходов регионального бюджета. Таким образом регулируется размер фонда в таких регионах, как Иркутская, Камчатская, Костромская, Омская области и Пермский край. В Иркутской области установлено, что ФФПМР(ГО) должен составлять не менее 7% доходов областного бюджета, в Камчатской области – 20,2%, в Костромской области – 14%, в Пермском крае – 18%. В

Омской области процент зачисления доходов регионального бюджета в фонд должен ежегодно устанавливаться законами о бюджете.

Кроме того, в отдельных регионах, предусмотревших в составе ФФПМР(ГО) дотации на выравнивание финансовых возможностей муниципалитетов исходя из численности жителей, эта часть фонда формируется за счет поступлений от подоходного налога. Соответственно, размер этой части фонда устанавливается в процентах от поступлений этого налога в региональный бюджет. В 2007 г. в Тверской, Архангельской областях, Республике Марий Эл, Краснодарском и Хабаровском крае, Ненецком автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе и ряде других эта часть фонда была сформирована за счет 10% отчислений от подоходного налога, которые по Бюджетному кодексу регионы обязаны распределять между муниципальными образованиями в виде единых или дифференцированных нормативов.

Четвертый подход заключается в расчете объема фонда на очередной финансовый год исходя из размера фонда, утвержденного на текущий финансовый год, скорректированного на прогнозируемый темп роста бюджетных доходов или на уровень инфляции. Таким образом формируется ФФПМР(ГО) в Сахалинской, Томской, Ленинградской областях, в Красноярском, Хабаровском краях. В Тверской области по этой методике формируется не весь объем ФФПМР(ГО), а только одна из его частей, предназначенная для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Другая часть фонда, распределяемая на подушевой основе, определяется в объеме, эквивалентном проценту от прогноза налога на доходы физических лиц консолидированного бюджета Тверской области.

Распределение средств Фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Бюджетным кодексом было установлено, что дотации из фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов могут выделяться только с целью выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности и на подушевой основе. При этом использование данных о фактических или прогнозируемых доходах и расходах муниципальных образова-

ний при расчете дотаций было запрещено. Федеральным законом № 129-ФЗ от 12 октября 2005 г., которым был введен переходный период реализации муниципальной реформы, эти ограничения были изменены. Этим законом было разрешено до 80% средств фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов в 2007 г. распределять с использованием данных о фактических доходах и расходах муниципальных образований.

В результате региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов могут распределяться по-разному: либо все средства фондов могут направляться на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов, либо фонды могут делиться на несколько частей, каждая из которых рассчитывается по своей методике. Во втором случае возможно предоставление из ФФПМР(ГО) трех видов дотаций:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- дотации, выделяемые муниципальным образованиям на подушевой основе;
- дотации на компенсацию потерь местных бюджетов, возникающих в результате перехода к новой методике выделения им финансовой помощи, которые рассчитываются как разница между прогнозируемыми (или нормативными) расходами и доходами местных бюджетов.

Первый вариант распределения ФФПМР(ГО), при котором все средства фонда распределяются с целью выравнивания бюджетной обеспеченности, в 2007 г. был выбран 28 регионами. В 29 регионах ФФПМР(ГО) состоял из двух частей, в том числе в 17 регионах дотации выделялись на выравнивание бюджетной обеспеченности и на компенсацию потерь местных бюджетов, в 12 регионах были предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации, распределяемые на подушевой основе. В 20 регионах в 2007 г. ФФПМР(ГО) состоял из всех трех частей.

В связи с тем что в соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ, расчет дотаций с использованием данных о прогнозируемых доходах и расходах бюджетов возможен только на переходный период муниципальной реформы, большинство регионов, которые

предусмотрели средства на компенсацию потерь местных бюджетов в составе ФФПМР(ГО), установили также схему поэтапного перехода к новой методике расчета межбюджетных трансфертов в период с 2006 по 2009 г. Исключение составила Новгородская область, где выделение этого вида дотаций планируется осуществлять до 2011 г.

При этом одни регионы приняли решение передавать большую часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности уже с первых лет реформы, другие практически отложили переход к новой методике на конец переходного периода. В частности, из 15 регионов, законодательством которых был установлен поэтапный переход к новой методике распределения дотаций, в 11 регионах в 2007 г. для компенсации потерь местных бюджетов передавалось на местный уровень не более 30% ФФПМР(ГО)⁴¹, в том числе в Краснодарском крае – не более 20%, в 2 регионах (Оренбургской и Новгородской областях) – не более 15%, в 4 регионах (Ивановской, Ульяновской областях, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Саха (Якутия)) – не более 10%, в Алтайском крае – 2% фонда. Иная ситуация наблюдалась в таких регионах, как Республика Марий Эл, Ненецкий автономный округ, Республика Северная Осетия – Алания, Хабаровский край, где в 2007 г. до 80% фонда передавалось в виде дотаций на компенсацию потерь местных бюджетов. В 2008 г. в указанных регионах этот показатель должен был быть снижен до 50%.

2.2.3.2. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности

Общие подходы к определению бюджетной обеспеченности.
Анализ регионального законодательства о межбюджетных отноше-

⁴¹ В региональном законодательстве обычно устанавливается распределение ФФПМР(ГО) на две части: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации на компенсацию потерь местных бюджетов. Дотации, распределяемые на подушевой основе, в это распределение не включаются. Соответственно, если в составе фонда предусматриваются и дотации на подушевой основе, и дотации на компенсацию потерь, доля последних в общем объеме фонда существенно меньше законодательно установленных 30%.

ниях позволил выделить несколько основных подходов к расчету дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов.

Первый подход заключается в использовании при расчете бюджетной обеспеченности индексов доходного потенциала и индекса бюджетных расходов в соответствии с проектом Методических рекомендаций, опубликованным на сайте Минфина России. В общем виде формула для расчета бюджетной обеспеченности имеет вид:

$$BO_i = \frac{ИДП_i}{ИБР_i},$$

где $ИДП_i$ – индекс доходного потенциала i -го муниципального образования;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования.

При этом индекс бюджетных расходов рассчитывается с учетом числа потребителей муниципальных услуг и факторов, влияющих на стоимость предоставления услуг. Этот подход был использован в большинстве регионов, включенных в исследование.

Второй подход разработан в соответствии с официально утвержденными рекомендациями Минфина России и отличается от первого в основном только используемой терминологией⁴². В рамках данного подхода вместо индекса доходного потенциала и индекса бюджетных расходов используются налоговый потенциал и коэффициенты расходных потребностей. В общем виде формула для расчета бюджетной обеспеченности в данном случае имеет вид:

$$BO_i = \frac{НП_i / (H_i \times КРП_i)}{НП / H},$$

⁴² Подробно сравнение этих двух подходов приведено в Приложении 1.1.

где BO_i – уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования i до распределения средств фонда финансовой поддержки;

$НП_i$ – налоговый потенциал муниципального образования i ;

H_i – численность населения муниципального образования i ;

$KРП_i$ – поправочный коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования. Как и в случае индекса бюджетных расходов, коэффициент расходных потребностей включает факторы удорожания муниципальных услуг.

Этот подход был использован, в частности, в методиках таких регионов, как Тюменская, Воронежская области, Республики Башкортостан и Северная Осетия – Алания⁴³, Ненецкий и Чукотский автономные округа.

Третий подход основан на использовании нормативных расходов. В рамках этого подхода бюджетная обеспеченность муниципального образования, как и при первом подходе, рассчитывается как отношение индекса доходного или налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. При этом индекс бюджетных расходов рассчитывается не с учетом факторов удорожания, а на основе нормативов расходов, утвержденных региональными нормативно-правовыми актами. Нормативы расходов устанавливаются в рублях на 1 пользователя муниципальных услуг или на единицу услуги. В общем виде формула для расчета индекса бюджетных расходов ($ИБР_i$) в данном случае имеет вид:

$$ИБР_i = \frac{Расх_i / H_i}{Расх / H},$$

⁴³ В Республике Северная Осетия – Алания на переходный период принята методика распределения ФФПМР(ГО), которая предполагает расчет бюджетной обеспеченности как отношения индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов.

где $Pасx_i$ – общая сумма нормативных расходов i -го муниципального района (городского округа);

$Pасx$ – общая сумма нормативных расходов бюджетов муниципальных районов (городских округов) региона;

H_i – численность постоянного населения i -го муниципального района (городского округа);

H – численность постоянного населения региона в целом.

Необходимо отметить, что нормативно-правовыми документами, как правило, не устанавливается порядок расчета нормативов расхода. Однако, по имеющейся информации, расчет нормативов часто осуществляется с учетом фактических расходов муниципальных образований по отдельным статьям бюджетной классификации, которые определенным образом группируются и усредняются.

Данный подход был использован в 13 регионах: в Брянской, Вологодской, Волгоградской, Кировской, Костромской, Новгородской, Псковской, Тамбовской, Орловской, Московской областях, в Республиках Татарстан, Мордовия и Карелия.

Четвертый подход нашел применение только в двух регионах – во Владимирской области и в Чувашской Республике. В этих регионах расчетная бюджетная обеспеченность определяется с учетом разницы в налоговых потенциалах муниципальных образований. В Чувашской Республике понятие индекса бюджетных расходов в законодательстве вообще отсутствует. Во Владимирской области индекс бюджетных расходов установлен в абсолютных числах: для всех муниципальных районов он равен 0,95, для городских округов – 1,05.

Не вписывается в приведенную выше классификацию Республика Марий Эл, где индекс бюджетных расходов рассчитывается как отношение оценочных подушевых расходов муниципального образования с подушевыми расходами муниципальных районов и городских округов в среднем по региону. При этом законодательством не определено, каким образом проводится оценка расходов муниципальных бюджетов.

В законодательстве четырех регионов – Свердловской, Ярославской и Курской областей, Республики Дагестан – методики расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности найдены не были. Законы этих областей установили только общие подходы к выделению этого вида трансфертов, которые практически дублируют положения Бюджетного кодекса.

Расчет индекса бюджетных расходов. Как было отмечено в предыдущем разделе, наибольшее распространение в региональных методиках расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности получило использование таких показателей, как индекс налогового потенциала и индекс бюджетных расходов (ИБР). При этом различий в методиках расчета индекса налогового потенциала отмечено не было. Совсем иная ситуация сложилась с индексом бюджетных расходов, применение которого в регионах имеет свои особенности.

Одним из основных различий является способ расчета этого показателя. В регионах применяется два основных варианта расчета. Первый предполагает расчет индекса бюджетных расходов как взвешенную сумму индексов по разделам функциональной классификации расходов. В качестве коэффициентов взвешивания могут использоваться доли каждого вида расходов в общем объеме муниципальных расходов в текущем или отчетном году. При расчете отраслевых индексов бюджетных расходов в Методических рекомендациях Минфина России было рекомендовано использовать данные о количестве пользователей соответствующих услуг и коэффициенты удорожания, влияющие на стоимость услуг в соответствующей сфере общественного сектора. В общем случае формула для расчета индекса бюджетных расходов i -го муниципального образования ($ИБР_i$) имеет вид:

$$ИБР_i = a_j \cdot ИБР_{ij},$$

где a_j – доля j -го вида расходов местных бюджетов в общем объеме расходов;

$ИБР_{ij}$ – индекс бюджетных расходов, рассчитанный для j -го вида расходов местных бюджетов.

Этот подход нашел применение в 40 регионах, которые ввели понятие индекса бюджетных расходов в свое законодательство. При этом в двух регионах – Пермском крае и Астраханской области – отдельно рассчитываются индексы по собственным расходам районов и по расходам муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Необходимо отметить, что такой порядок расчета ИБР в полной мере соответствует проекту Методических рекомендаций, опубликованному на сайте Минфина России. Регионы, воспользовавшиеся Методическими рекомендациями, утвержденными приказом Минфина России, также рассчитывали коэффициент расходных потребностей по отдельным видам расходных обязательств муниципалитетов.

Иной подход был использован в 7 регионах, где индекс рассчитывается как взвешенная сумма индексов по разделам экономической классификации расходов. В подавляющем большинстве регионов этой группы используются три коэффициента удорожания: коэффициент заработной платы, коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг и коэффициент цен. Сумма этих коэффициентов взвешивается по доле в общем объеме муниципальных бюджетов соответствующих расходов (расходы на заработную плату с начислениями, на оплату жилищно-коммунальных услуг для бюджетных учреждений и прочие расходы). В общем случае формула для расчета индекса бюджетных расходов в данном случае имеет следующий вид:

$$ИБР_i = a_{зн} \cdot k_i^{зн} + a_{жску} \cdot k_i^{жску} + a_{пр} \cdot k_i^{пр},$$

где $a_{зн}$, $a_{жску}$, $a_{пр}$ – удельные веса расходов на заработную плату с начислениями, на оплату жилищно-коммунальных услуг для бюджетных учреждений и прочие расходы соответственно в среднем по бюджетам муниципальных районов региона;

$k_i^{zn}, k_i^{жкху}, k_i^ц$ – коэффициенты удорожания: коэффициент заработной платы, коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг и коэффициент цен. Необходимо отметить, что коэффициент цен в регионах рассчитывается по-разному. Например, в Камчатской области он рассчитывается как разница в стоимости минимальной потребительской корзины, в Томской области в него включаются коэффициенты урбанизации, транспортной доступности, возрастной структуры населения и ряд других.

Не вписывается в данную классификацию методика Краснодарского края, где индекс рассчитывается в целом к расходам муниципальных бюджетов как среднее геометрическое коэффициентов влияния отдельных факторов на стоимость бюджетных услуг муниципального района (городского округа). В данном случае индекс рассчитывается следующим образом:

$$ИБР_i = \sqrt[n]{\prod_{j=1}^n k_i^j},$$

где n – число факторов, влияющих на затраты;

k_i^j – коэффициент удорожания i -го муниципального района по j -му фактору, влияющему на затраты.

Функциональная структура индекса бюджетных расходов. Как видно из предыдущего анализа, в большинстве регионов индекс бюджетных расходов рассчитывается как средневзвешенная сумма индексов по отдельным видам расходов. При этом перечень расходов, учитываемых при формировании индекса, существенно различается от региона к региону. Наиболее распространенными расходами, которые учитываются при расчете ИБР, являются:

- образование (учитываются при расчете ИБР в 38 из 40 рассматриваемых регионов);
- здравоохранение (в 36 регионах);
- муниципальное управление (в 33 регионах).

В ряде регионов отдельно оцениваются факторы удорожания в таких сферах общественного сектора, как:

- культура (7 регионов);
- экология (4 региона);
- ЖКХ (9 регионов);
- охрана правопорядка (10 регионов);
- устранение последствий чрезвычайных ситуаций (5 регионов);
- дорожное хозяйство (17 регионов);
- опека и попечительство (3 региона).

В 34 регионах, кроме факторов удорожания расходов в отдельных отраслях, вводятся факторы удорожания для «прочих расходов».

Коэффициенты удорожания. Анализ методик расчета индекса бюджетных расходов показал, что в подавляющем большинстве регионов используются 4 коэффициента удорожания бюджетных услуг: коэффициент масштаба, коэффициент урбанизации, коэффициент дисперсности расселения и коэффициент удорожания жилищно-коммунальных услуг.

Коэффициент масштаба характеризует эффект масштаба, заключающийся в том, что с увеличением численности населения объем бюджетных расходов возрастает, но в меньшей степени, чем рост численности. Соответственно для муниципальных образований с большой численностью населения предоставление бюджетных услуг обходится дешевле в расчете на 1 жителя, а для муниципальных образований с малой численностью населения – дороже в расчете на 1 жителя. Коэффициент масштаба применялся при расчете индексов бюджетных расходов в 27 из 40 регионов, включивших коэффициенты удорожания в свои методики расчета дотаций муниципальным районам и городским округам. При этом в подавляющем большинстве регионов (в 23 из 27 регионов) этот коэффициент рассчитывался по следующей формуле:

$$K_{\text{масшт}} = \frac{(a \cdot H_i + b \cdot H_{\text{ср}})}{H_i},$$

где H_i – численность населения i -го муниципального района или городского округа;

H_{cp} – средняя численность населения муниципальных районов или городских округов.

Коэффициенты взвешивания a и b в разных регионах были различны. В 19 регионах значения этих коэффициентов были 0,6 и 0,4 соответственно. В Архангельской и Тульской областях коэффициенты взвешивания были равны 0,9 и 0,1; в Оренбургской области – 0,4733 и 0,556. В Ямало-Ненецком автономном округе значения этих коэффициентов методикой не определены.

Коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) характеризует влияние стоимости коммунальных услуг, предоставляемых бюджетным учреждениям, на расходы муниципальных бюджетов. В регионах используются два основных подхода к расчету данного коэффициента. В рамках первого подхода для расчетов используется средняя стоимость жилищно-коммунальных услуг в муниципальных образованиях, при втором подходе – тарифы по отдельным видам коммунальных услуг (тепло-, электро-, водоснабжение).

При первом подходе коэффициент рассчитывается как отношение средней стоимости ЖКУ в рассматриваемом муниципальном образовании к средней стоимости ЖКУ по всем муниципальным образованиям региона. Стоимость услуг ЖКХ рассчитывается либо на фактических данных по отчетному году, либо на прогнозных показателях, выполненных на очередной финансовый год. Этот подход нашел применение в 19 из 43 регионов, включивших этот коэффициент в методики расчета индексов бюджетных расходов. В общем виде формула для расчета коэффициента стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений ($K1_{CKV}$) имеет вид:

$$K1_{CKV} = \frac{CKV_i}{CKV},$$

где $СКУ_i$ – средняя стоимость коммунальных услуг для бюджетных учреждений в i -м муниципальном районе (городском округе);

$СКУ$ – средняя стоимость коммунальных услуг для бюджетных учреждений по региону в целом.

В рамках второго подхода коэффициент рассчитывается как средневзвешенная сумма соотношений рекомендованных муниципальным образованиям тарифов на отдельные виды коммунальных услуг и средних тарифов по региону в целом. Данная сумма взвешивается по доле расходов на оплату каждого вида услуг в общем объеме расходов на оплату ЖКУ для бюджетных учреждений. Вторым подход применяется также в 19 регионах. В общем виде формула для расчета коэффициента стоимости услуг ЖКХ ($K2_{СКУ}$) имеет вид:

$$K2_{СКУ} = a + b \cdot (d^m \cdot T_i^m / T^m + d^э \cdot T_i^э / T^э + d^в \cdot T_i^в / T^в),$$

где $a + b = 1$, $d^m + d^э + d^в = 1$

$d^m, d^э, d^в$ – доли расходов бюджетных учреждений на оплату теплоснабжения, электроэнергии и водоснабжения в общем объеме расходов на указанные коммунальные услуги в среднем по муниципальным районам и городским округам;

$T_i^m, T_i^э, T_i^в$ – тарифы на тепло-, электро- и водоснабжение, устанавливаемые для i -го муниципального района (городского округа);

$T^m, T^э, T^в$ – средние тарифы на тепло-, электро- и водоснабжение для бюджетных учреждений по региону.

Необходимо отметить, что часть регионов этой группы рассчитывали данный коэффициент удорожания с учетом разницы в тарифах не по всем, а только по части коммунальных услуг. Например, в Пермском крае расчет делается по тепло- и водоснабжению, в Республике Хакасия – по тепло- и электроснабжению.

Не вписывается в приведенную выше классификацию методика расчета коэффициента стоимости услуг ЖКХ в Ростовской области и Удмуртской Республике, где в коэффициент включены не соотношения тарифов на услуги, а соотношения темпов роста стоимости отдельных видов услуг. В Оренбургской и Тюменской областях при построении коэффициента сравнивается различие среднедушевых расходов на оплату ЖКУ для бюджетных учреждений в отдельных муниципалитетах со средним по региону уровнем.

Коэффициент уровня урбанизации характеризует влияние степени урбанизации (доля населения, проживающего на городской территории) на расходы бюджета. Расчет данного коэффициента основан на предположении о том, что уровень бюджетных расходов в городах выше. Это связано прежде всего с тем, что в городах предоставляется более широкий спектр бюджетных услуг. В связи с этим чем выше доля городского населения в муниципальном образовании, тем при прочих равных условиях выше уровень бюджетных расходов. Коэффициент уровня урбанизации определяется следующим образом:

$$K_{урб} = 1 + \frac{H_i^{cop}}{H_i},$$

где H_i^{cop} – численность населения i -го муниципального района, проживающего на городской территории;

H_i – численность населения i -го муниципального района.

Коэффициент урбанизации используется в расчетах дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов в 27 регионах, в том числе в 23 регионах этот коэффициент рассчитывается описанным выше образом. В остальных регионах также используются данные о соотношении городского и сельского населения в муниципальных образованиях, однако формулы для расчетов несколько отличаются от формулы, приведенной в настоящем разделе.

Коэффициент дисперсности расселения характеризует зависимость расходов бюджетов от доли населения района, проживающего в мелких населенных пунктах (численность населения менее 500 человек). Расчет данного коэффициента основан на предположении: чем выше доля населения, проживающего в небольших населенных пунктах, тем выше уровень бюджетных расходов.

Таким образом, коэффициент дисперсности расселения в большинстве случаев определяется следующим образом:

$$K1_{дисп} = 1 + \frac{H_i^{500}}{H_i},$$

где H_i^{500} – численность населения i -го муниципального района, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек;

H_i – численность населения i -го муниципального района (городского округа).

Коэффициент дисперсности расселения используется в методиках расчета индексов бюджетных расходов в 43 регионах, при этом в 31 регионе он рассчитывается в соответствии с приведенной выше формулой. Кроме того, в 9 регионах в методике производится сравнение доли населения, проживающего в небольших населенных пунктах в рассматриваемых районах, с аналогичным показателем в целом по региону. В этой ситуации коэффициент дисперсности расселения рассчитывается следующим образом:

$$K2_{дисп} = 1 + \frac{\frac{H_i^{500}}{H_i}}{\frac{H^{500}}{H}},$$

где H^{500} – численность населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек, в целом по региону;

H – численность населения региона.

Коэффициент возрастной структуры населения характеризует различие в расходах муниципальных бюджетов, связанное с возрастной структурой населения на территориях. В частности, рассматривается доля таких групп населения, как дети (от 0 до 16 лет) и люди старше трудоспособного возраста, которые являются основными потребителями муниципальных услуг. Соответственно предполагается, что чем больше доля этих групп населения в общей численности населения муниципальных образований, тем выше муниципальные расходы. Расчет этого коэффициента осуществляется по формуле:

$$K1_{\text{возр}} = \frac{1 + \frac{(H_i^{\text{dem}} + H_i^{\text{cm}})}{H_i}}{1 + \frac{(H^{\text{dem}} + H^{\text{cm}})}{H}},$$

где H_i^{dem} – численность постоянного населения i -го муниципально-го района (городского округа) в возрасте от 0 до 16 лет;

H_i^{cm} – численность постоянного населения i -го муниципального района (городского округа) старше трудоспособного возраста;

H_i – численность постоянного населения i -го муниципального района (городского округа);

H^{dem} – численность постоянного населения региона в возрасте от 0 до 16 лет;

H^{cm} – численность постоянного населения региона старше трудоспособного возраста;

H – численность постоянного населения региона.

Данный коэффициент нашел применение в методиках 36 регионов, при этом в 29 регионах коэффициент рассчитывался по этой формуле; в 8 регионах использовалась другая формула, которая дает существенно меньший разброс значений рассматриваемого коэффициента, чем первая:

$$K2_{возр} = \frac{H_i^{dem} + H_i^{cm}}{H_i} \cdot \frac{H^{dem} + H^{cm}}{H}$$

В Тульской области при расчете соответствующего коэффициента использовались только данные о численности детей.

Иные коэффициенты удорожания. Кроме вышеперечисленных коэффициентов удорожания, в регионах также используются такие коэффициенты, как:

- коэффициент заработной платы, который отражает дифференциацию заработной платы в бюджетной сфере по территориям (13 регионов);
- коэффициент уровня цен, характеризующий различие в уровне цен между муниципальными образованиями, в том числе различие в стоимости минимальной потребительской корзины (13 регионов);
- коэффициент транспортной доступности, который включает показатели плотности дорожной сети, качество покрытия автомобильных дорог и др. (12 регионов).

Также в отдельных регионах использовались коэффициент продолжительности отопительного сезона, коэффициент наполняемости групп/классов в образовательных учреждениях, коэффициент отдаленности или разбросанности населенных пунктов по территории муниципального образования и др. Описание данных коэффициентов приводится в Приложении 2.1.

Использование коэффициентов удорожания при расчете отраслевых индексов бюджетных расходов. Как видно из *табл. 2.9*, при оценке отраслевых индексов бюджетных расходов субъекты Федерации исходили из предположения, что на дифференциацию различных видов расходов влияют различные факторы удорожания. В частности, большинство регионов, рассчитывающих индекс по расходам на образование, использовали при оценке два коэффициента удорожания, а именно коэффициент стоимости ЖКУ (28 из 38 регионов) и коэффициент дисперсности расселения (32 региона). Кроме того, часть регионов учитывала также уровень урбанизации на территориях. Среди прочих коэффициентов, влияющих на стоимость услуг в данной сфере, в основном были использованы коэффициенты дифференциации заработной платы и наполняемости групп (классов) в учреждениях образования. Аналогичная ситуация наблюдается и в здравоохранении. Однако здесь большинство регионов включило в расчеты и коэффициент возрастной структуры населения.

Для учета дифференциации муниципальных расходов в сфере муниципального управления в регионах чаще всего использовался коэффициент масштаба, который был включен в методики по расчету ИБР в 26 из 33 регионов. Среди прочих коэффициентов в расчетах ИБР по данной сфере в основном применялся коэффициент дифференциации заработной платы.

В сфере дорожного хозяйства при расчете ИБР в большинстве регионов использовались коэффициенты, характеризующие дорожную сеть, в том числе коэффициенты плотности дорожной сети; коэффициенты, отражающие влияние на расходы по содержанию дорог неблагоприятных климатических условий; коэффициенты, характеризующие дифференциацию в стоимости строительства дорог в муниципальных образованиях.

В сфере ЖКХ в большинстве регионов, рассчитывающих индекс по этому виду расходов, учитывались уровень урбанизации территорий и дисперсность расселения населения по территории муниципальных образований. В расчете остальных отраслевых индексов, как правило, использовался коэффициент дисперсности расселения.

Таблица 2.9

**Использование коэффициентов удорожания при расчете
отраслевых индексов бюджетных расходов**

Вид муниципаль- ных расходов	Число регио- нов, рассчиты- вающих отрас- левой ИБР	Число регионов, использовавших для расчета ИБР коэффициент					
		масштаба	стоимости ЖКУ	дисперсии рас- селения	урбанизации	возрастной струк- туры населения	иные
Образование	38	3	28	32	15	3	11
Здравоохранение	36	4	24	32	14	28	8
Муниципальное управление	33	26	3	6	2	0	8
Дорожное хозяйство	17	3	3	3	0	0	12
Охрана правопо- рядка	10	3	2	4	2	0	3
ЖКХ	9	0	3	5	7	1	3
Культура	7	3	3	3	0	0	4
Устранение послед- ствий чрезвычай- ных ситуаций	5	1	1	3	0	0	1
Экология	4	0	0	3	0	0	1
Опека и попечи- тельство	3	0	1	3	0	0	0

Методы выравнивания бюджетной обеспеченности. Как уже упоминалось в настоящем исследовании, в Методических рекомендациях Минфина России субъектам Российской Федерации по организации межбюджетных отношений было рекомендовано использовать три метода выравнивания бюджетной обеспеченности (помимо подушевого трансферта): выравнивание наименее обеспеченных муниципальных образований до максимально возможного уровня, пропорциональное выравнивание бюджетной обеспеченности до законодательно определенного уровня и комбинированный метод.

Как показал анализ регионального законодательства о межбюджетных отношениях, большинство регионов (44 из 73 регионов⁴⁴) используют *метод пропорционального выравнивания бюджетной обеспеченности*, в рамках которого размер дотации рассчитывается пропорционально потребности муниципального образования в финансовых средствах для доведения уровня бюджетной обеспеченности до определенного законодательно установленного уровня. В общем случае формула для расчета дотаций имеет вид:

$$D_i^{BO} = k \cdot \Phi\PhiПМР(ГО) \cdot \frac{OC_i}{OC},$$

где k – доля $\Phi\PhiПМР(ГО)$, распределяемая с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

OC_i – объем средств, необходимый для доведения уровня бюджетной обеспеченности i -го муниципального района (городского округа) до законодательно установленного критерия выравнивания;

OC – суммарный объем средств, необходимый для доведения уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) до законодательно установленного критерия выравнивания.

Объем средств, необходимый для доведения уровня бюджетной обеспеченности i -го муниципального района (городского округа) до законодательно установленного критерия выравнивания, рассчитывается по формуле:

$$OC_i = \frac{ПД^{MP}}{H} \cdot (K^{MP} - BO_i) \cdot ИБР_i \cdot H_i,$$

⁴⁴ В настоящем разделе рассмотрены методики расчета дотаций 73 регионов в связи с тем, что в законодательстве 4 регионов методик расчета дотаций на выравнивание найдено не было.

где $ПД^{мр}$ – прогноз собственных доходов бюджетов муниципальных районов (городских округов) в планируемом году;

$К^{мр}$ – критерий выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в планируемом году;

$Н$ – численность населения субъекта Российской Федерации;

$Н_i$ – численность населения i -го муниципального района (городского округа);

$БО_i$ – расчетная бюджетная обеспеченность i -го муниципального района (городского округа). Бюджетная обеспеченность рассчитывается после уплаты отрицательного трансферта;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального района (городского округа).

Необходимо отметить, что в 7 регионах (Воронежской, Курганской, Омской, Пензенской, Смоленской и Сахалинской областях, Приморском крае) выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется в два этапа. Для этого устанавливается два критерия выравнивания. Сначала выравнивание осуществляется до первого критерия, потом до второго.

Определенными особенностями обладает методика расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Рязанской области, где дотация состоит из двух частей:

- первая – финансовые средства на выплату заработной платы с учетом индексации (в данном случае имеются в виду расходы на заработную плату, не покрытые собственными доходами муниципалитетов),
- вторая – дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, которая рассчитывается методом пропорционального выравнивания. При расчете этой части дотации из объема ФФПМР(ГО) исключаются средства, направленные на покрытие заработной платы.

Формула для расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Рязанской области имеет вид:

$$D_i^{BO} = 3П_i - k \cdot (\Phi\PhiПМР(ГО) - 3П_i) \cdot \frac{OC_i}{OC},$$

где $3П_i$ – дотация на выплату индексированной заработной платы, не покрытой собственными доходами муниципалитетов.

Метод выравнивания бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня используется в 10 регионах. В рамках этого метода выравнивания размер дотаций рассчитывается по формуле:

$$D_i^{BO} = (ПРД_{\max} - ПРД_i) \cdot ИБР_i \cdot H_i,$$

где $ПРД_{\max}$ – максимально возможный при данном объеме фонда дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности уровень подушевых расчетных доходов муниципальных районов (городских округов);

$ПРД_i$ – подушевые расчетные доходы i -го муниципального района (городского округа).

Комбинированный метод выравнивания бюджетной обеспеченности, который заключается в последовательном применении двух вышеописанных методов, используется в 17 регионах. При этом в 8 регионах сначала осуществляется пропорциональное выравнивание, затем выравнивание беднейших муниципальных образований до максимально возможного уровня подушевых доходов. В оставшихся 9 регионах последовательность применения методов обратная.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о том, каким образом устанавливается критерий выравнивания бюджетной обеспеченности в регионах, применяющих метод пропорционального выравнивания. Анализ регионального законодательства позволил выделить три подхода к установлению этого критерия.

Первый, наиболее распространенный, подход заключается в том, что в законодательстве о межбюджетных отношениях критерий выравнивания не устанавливается, данные законы содержат обычно

норму о том, что этот критерий должен утверждаться законами о региональном бюджете. Однако и законами о бюджетах этот показатель не всегда определяется. Данный подход нашел применение в 34 регионах.

При втором подходе законодательством о межбюджетных отношениях устанавливается формула для расчета бюджетной обеспеченности, являющейся критерием выравнивания. В большинстве регионов этот показатель рассчитывается как отношение прогноза доходов муниципальных образований с учетом дотаций на выравнивание к прогнозу налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Необходимо отметить, что при практически одинаковых подходах к расчету величины данного критерия терминология, используемая в отношении этого показателя, в регионах несколько различается. В одних регионах данный показатель определяется как уровень бюджетной обеспеченности, соответствующей среднему уровню расходных потребностей, в других – как средняя бюджетная обеспеченность. В общем виде формула для расчета критерия выравнивания имеет вид:

$$K^{mp} = \frac{(ПД^{mp} - ОТ + Д^{BO})}{(ПД^{mp} - ОТ)},$$

где $ПД^{mp}$ – прогноз налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных районов (городских районов) в планируемом году;

$ОТ$ – отрицательный трансферт из бюджетов муниципальных районов (городских районов) в региональный бюджет;

$Д^{BO}$ – общий размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляемой бюджетам муниципальных районов (городских районов).

Данный подход используется в 18 регионах. В Республике Коми также законодательно урегулирован вопрос с расчетом критерия выравнивания, однако здесь в качестве такого критерия берется максимальный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). В Калужской области уровень, установ-

ленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), рассчитывается как средний показатель бюджетной обеспеченности по четырем муниципальным районам (городским округам) с максимальным уровнем бюджетной обеспеченности, умноженный на коэффициент выравнивания бюджетной обеспеченности. Коэффициент выравнивания на 2008 г. был установлен на уровне 0,7⁴⁵, на 2009 г. – 0,75, на 2010 г. – 0,8.

В рамках *третьего подхода* критерий выравнивания устанавливается в абсолютных значениях. Необходимо отметить, что примеры использования этого подхода единичны. В частности, в Омской области, где выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется в два этапа методом пропорционального подтягивания, первый критерий выравнивания установлен на уровне бюджетной обеспеченности, равной 0,8, второй – 1.

2.2.3.3. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, выделяемые на подушевой основе

Дотации, распределяемые на подушевой основе, предусмотрены в законодательстве 28 из 77 регионов, рассматриваемых в рамках настоящего исследования. В Республике Татарстан в законодательстве, регулирующем межбюджетные отношения, выделение муниципальным образованиям дотаций на подушевой основе не предусмотрено, однако по закону о республиканском бюджете на 2007 г. более 75% дотаций выделялись именно на подушевой основе.

Основные различия в методиках расчета подушевых дотаций заключаются в том, используется ли индекс бюджетных расходов (или коэффициент расходных потребностей) при расчете дотации. Без учета ИБР дотации рассчитываются в 10 регионах, в том числе в Архангельской, Ивановской, Кемеровской, Липецкой, Ленинградской, Орловской, Рязанской, Томской областях, Республиках Север-

⁴⁵ На 2007 г. уровень выравнивания региональным законодательством установлен не был.

ная Осетия – Алания и Калмыкия. В общем виде формула для расчета дотаций ($D_i^{подуш}$) в этих регионах имеет вид:

$$D_i^{подуш} = D^{подуш} \cdot \frac{H_i}{H},$$

где $D^{подуш}$ – размер части ФФПМР(ГО), распределяемой на подушевой основе;

H – численность населения субъекта РФ;

H_i – численность населения i -го муниципального района (городского округа).

Индекс бюджетных расходов (или коэффициент расходных потребностей) включили в расчеты подушевых дотаций 15 регионов. При этом наблюдается некоторое различие в методиках расчета, которые используются в этих регионах. В частности, в 7 регионах (Тверской, Брянской, Смоленской областях, Республиках Кабардино-Балкария и Марий Эл, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах) при расчете подушевой дотации численность населения муниципального образования корректируется с учетом факторов удорожания. При этом общая численность населения региона включается в формулу без корректировки на индекс бюджетных расходов. В данном случае формула для расчета дотации имеет вид:

$$D_i^{подуш} = D^{подуш} \cdot \frac{H_i \cdot ИБР_i}{H},$$

где $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального района (городского округа).

Еще в 5 регионах (Астраханской, Калининградской, Калужской, Тюменской областях, Пермском крае) на индекс бюджетных расходов корректируется как численность населения конкретного муниципального образования, так и общая численность населения:

$$D_i^{\text{подуш}} = D^{\text{подуш}} \cdot \frac{H_i \cdot \text{ИБР}_i}{\sum (H_i \cdot \text{ИБР}_i)}.$$

В Калужской области дополнительно к индексу бюджетных расходов при расчете дотаций используется коэффициент, характеризующий долю сельского населения в общей численности населения, который рассчитывается по формуле:

$$K_i^{\text{сельск}} = \frac{1 + \frac{H_i^{\text{сельск}}}{H_i}}{1 + \frac{H^{\text{сельск}}}{H}},$$

где $H_i^{\text{сельск}}$ – численность сельского населения i -го муниципального района (городского округа);

$H^{\text{сельск}}$ – численность сельского населения субъекта Федерации.

Существенно отличаются от представленных выше подходы к расчету подушевых дотаций в Ростовской, Иркутской областях и Республике Хакасия, где размер дотации зависит от разницы в подушевых налоговых потенциалах в целом по региону и по конкретному муниципалитету. В Ростовской области формула для расчета дотаций имеет вид:

$$D_i^{\text{подуш}} = \left(\frac{\text{НП}}{H} - \frac{\text{НП}_i}{H_i \cdot \text{ИБР}_i} \right) \cdot H_i \cdot \text{ИБР}_i,$$

где НП_i – налоговый потенциал i -го муниципального района (городского округа);

НП – налоговый потенциал в целом по муниципальным районам (городским округам) региона.

Аналогичный подход используется в Иркутской области, в Хакасии в расчетах не используются индексы бюджетных расходов.

Наиболее сложные формулы для расчета подушевых дотаций применяются в Хабаровском и Красноярском краях. Основные отличия от описанных выше подходов заключаются в следующем. Во-первых, отдельно рассчитываются дотации для муниципальных районов, отдельно – для городских округов. При этом часть ФФПМР(ГО), предназначенная для распределения на подушевой основе, делится на две части пропорционально численности населения, проживающего в муниципальных районах (городских округах). Во-вторых, как муниципальные районы, так и городские округа получают дотации, состоящие из двух частей:

- дотация, рассчитанная пропорционально численности населения муниципального образования с учетом ИБР. При этом ИБР определяется отдельно для городских округов и муниципальных районов;
- дотация, пропорциональная отклонению подушевого налогового потенциала муниципального образования от среднего по муниципальным образованиям соответствующего типа.

2.2.3.4. Замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от налогов

Законодательное регулирование. Как уже упоминалось в настоящем исследовании, Бюджетным кодексом предусмотрена возможность установления дополнительных дифференцированных нормативов отчислений в счет финансовой помощи. При этом дополнительные нормативы по Бюджетному кодексу могут устанавливаться только в счет дотаций, выделяемых муниципальным образованиям на подушевой основе, и только от налога на доходы физических лиц. Федеральным законом № 120-ФЗ эти требования были смягчены на переходный период муниципальной реформы. В соответствии с этим законом дополнительными нормативами могут заменяться любые дотации муниципальным образованиям, при этом нормативы могут устанавливаться от любых налогов по согласованию с органами местного самоуправления. Введение на федеральном уровне

особенностей регулирования межбюджетных отношений в переходный период наложило отпечаток на законодательное регулирование этого процесса в субъектах Федерации.

Во-первых, дотации, выделяемые муниципальным образованиям на подушевой основе, были предусмотрены в законодательстве 32 регионов, в то время как дифференцированные нормативы на 2007 г. были установлены в 50 регионах. Соответственно по меньшей мере в 18 регионах дифференцированные нормативы вводились не в счет подушевых дотаций, а взамен дотаций, рассчитанных с целью выравнивания бюджетной обеспеченности.

Во-вторых, в подавляющем большинстве регионов законодательством о межбюджетных отношениях было определено, что дополнительные нормативы устанавливаются только от подоходного налога, в то время как законами о бюджете отдельных регионов нормативы также устанавливались от региональных налогов на имущество, налогов на малый бизнес и ряда других. Примером может служить Вологодская область, где дополнительные нормативы в 2007 г. были установлены от 6 налогов, в то время как методика расчета была утверждена только в отношении нормативов отчислений от подоходного налога. Исключением является Тверская область, в которой законодательно определены методики расчета нормативов от различных налогов.

Анализ методик расчета дополнительных нормативов, используемых в субъектах Федерации, показал, что практически все регионы определяют норматив как отношение подушевой дотации (или ее части), рассчитанной для данного муниципального образования, к прогнозируемому объему поступлений по налогу на доходы физических лиц по следующей формуле:

$$НО_i^{НДФЛ} = \frac{D_i^{подуш}}{НП_i^{НДФЛ}} \cdot 100\% ,$$

где $D_i^{подуш}$ – размер подушевой дотации i -му муниципальному району (городскому округу) из регионального Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

$НП_i^{НДФЛ}$ – прогнозируемый на очередной финансовый год объем налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет региона по i -му муниципальному району (городскому округу).

При этом обычно делается оговорка, что если рассчитанный дополнительный норматив превышает 70% подоходного налога, поступающего в региональный бюджет, то в качестве дополнительного закрепляется максимально возможный норматив. Недостающие средства передаются в муниципальный бюджет в форме дотации⁴⁶.

Иной подход к установлению дополнительных нормативов нашел применение в Новгородской области, где законодательно определено, что дополнительный норматив вводится взамен дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а не взамен подушевых дотаций. При этом если бюджетная обеспеченность муниципального образования не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания, размер норматива рассчитывается как отношение объема средств, необходимых для доведения бюджетной обеспеченности до установленного критерия выравнивания, к прогнозируемому объему поступлений по подоходному налогу. В случае если бюджетная обеспеченность находится в промежутке от критерия выравнивания до 2, дополнительный норматив устанавливается в промежутке от 5 до 10%. Если бюджетная обеспеченность больше 2, дополнительный норматив не может превышать 5% подоходного налога⁴⁷. В 2007 г. минимальный установленный дополнительный норматив был равен 35%.

⁴⁶ В связи с тем что 30% подоходного налога Бюджетным кодексом закреплено за муниципальными образованиями, в региональный бюджет поступает только 70% этого налога с каждой территории. Соответственно только 70% подоходного налога органы государственной власти субъектов Федерации могут дополнительно передавать муниципалитетам в виде единых и/или дифференцированных нормативов.

⁴⁷ Необходимо отметить, что в 2007 г. величина дополнительных нормативов, установленных для муниципальных районов и городских округов Новгородской области, варьировала от 35 до 96%.

Практика установления дополнительных нормативов в 2007 г.

Как показал анализ законов о региональных бюджетах на 2007 г., дополнительные нормативы, заменяющие дотации из ФФПМР(ГО), были установлены в 50 регионах. В одном регионе – в Тульской области – дополнительные нормативы заменяли не только дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, но и субсидии муниципальным районам и городским округам из Фонда софинансирования социальных расходов (см. табл. 2.10).

При этом большинство регионов (39 из 50 регионов) установили дополнительные нормативы только от одного налога. В 38 регионах этим налогом является подоходный налог, что связано с требованием Бюджетного кодекса распределять 10% поступлений от этого налога в региональный бюджет между муниципалитетами в виде единых и/или дополнительных нормативов. В Тульской области таким налогом стал налог на прибыль организаций.

В 11 регионах перечень налогов, зачисляемых в местные бюджеты в виде дополнительных нормативов, был более разнообразным: в 6 регионах за муниципальными образованиями было закреплено 2 налога, в 4 – от 3 до 6 налогов, в Липецкой области – 11 налогов.

Необходимо отметить, что в ряде регионов за муниципальными районами и городскими округами закреплено разное число налогов. Если приведенная выше классификация характеризует политику по диверсификации доходных источников бюджетов муниципальных районов, то по городским округам ситуация несколько иная. В частности, от 1 налога городским округам переданы отчисления в 39 регионах (в том числе от подоходного налога – в 35 регионах), от 2 налогов – в 4 регионах, от 3 до 6 налогов – в 3 регионах и от 11 налогов – в 1 регионе.

Таблица 2.10

Общая характеристика политики субъектов РФ по закреплению за местными бюджетами дополнительных нормативов

		Дополнительные нормативы, заменяющие дотации из ФФПМР(ГО)		
		всего	для муниципалитетных районов	для городских округов
Число регионов, установивших дополнительные нормативы, всего		51*	51	49
Число регионов, установивших дополнительные нормативы	от 1 налога (в том числе от налога на доходы физических лиц)	40 (39)	40(39)	40(36)
	от 2 налогов	6	6	4
	от 3 до 6 налогов	4	4	3
	от 11 налогов	1	1	1

* В общее число регионов включена и Тульская область, в которой дополнительные нормативы заменяют как дотации из ФФПМР(ГО), так и субсидии из ФССР.

Если говорить о выборе налогов, поступления от которых были переданы на муниципальный уровень в виде дополнительных нормативов, то такими налогами были следующие:

- налог на доходы физических лиц (передан в 49 регионах или во всех регионах, установивших дополнительные нормативы, за исключением Владимирской и Тульской областей);
- налог на имущество организаций (в 8 регионах – во Владимирской, Вологодской, Кировской, Липецкой, Самарской, Тверской, Томской, Московской областях);
- налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения (в 6 регионах – в Волгоградской, Вологодской, Кировской, Липецкой, Томской, Ярославской областях);
- налог на прибыль (в 6 регионах – в Белгородской, Владимирской, Вологодской, Липецкой, Тульской, Ярославской областях);

- транспортный налог (в 3 регионах – в Вологодской, Липецкой, Томской областях);
- налог на игорный бизнес (в 1 регионе – в Липецкой области);
- налоги на добычу полезных ископаемых (за исключением углеводородного сырья) (в 1 регионе – в Липецкой области);
- акцизы (на пиво, алкогольную продукцию, спирт этиловый из пищевого сырья и спиртосодержащую продукцию) (в 1 регионе – в Липецкой области).

Необходимо отметить, что в отдельных регионах разные налоги установлены для городских округов и муниципальных районов. Например, в Вологодской области дополнительно к подоходному налогу для муниципальных районов установлены нормативы отчислений от таких налогов, как налог на прибыль, налог на имущество организаций, налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения, транспортный налог. Городские округа получили отчисления от подоходного налога и налога на игорный бизнес.

Еще одной особенностью политики по замене дотаций дополнительными нормативами можно назвать наличие отдельных регионов, установивших нормативы не для всех или большинства муниципальных образований, а только для 1–2. Такая ситуация наблюдается, например, в Тверской и Кировской областях, где нормативы по налогу на имущество организаций закреплены только за одним муниципальным районом. В Ярославской и Белгородской областях аналогичный подход использован при установлении нормативов отчислений от налога на прибыль. В Кировской области налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения, зачисляется в бюджеты только 2 муниципальных районов.

Достаточно интересно проанализировать нормативы отчислений, установленные в регионах, от подоходного налога. Как уже упоминалось в настоящем разделе, в большинстве (в 44 из 48 регионов) нормативы закреплены как за муниципальными районами, так и за городскими округами. Исключение составили 4 региона (Московская, Орловская, Калужская области, Республика Хакасия), где дополнительные нормативы установлены только для муниципальных районов.

Большинство регионов установило дифференцированные нормативы для всех муниципальных образований. Исключение составили 6 регионов, где нормативы определены на одном уровне для одного или обоих типов муниципальных образований. В частности, в Республике Бурятия в виде дополнительного установлен норматив 6% для всех муниципалитетов. В Вологодской, Волгоградской, Магаданской, Сахалинской областях для городских округов нормативы дифференцированные, для муниципальных районов – единые. В Магаданской области и Республике Калмыкия также единые нормативы установлены для районов, нормативы для городских округов ниже нормативов для муниципальных районов.

Если анализировать размер нормативов отчислений от подоходного налога, утвержденных на 2007 г., то в среднем по регионам, включенным в выборку, нормативы установлены на уровне 32,9%, при этом уровень нормативов для городских округов в большинстве регионов существенно ниже, чем для муниципальных районов. Обращает на себя внимание достаточно сильная дифференциация нормативов в регионах. В среднем по всей выборке коэффициент вариации равен 0,44. Максимальный уровень этого показателя наблюдается в Ленинградской области (0,68), минимальный – в Нижегородской (0,15). Исключение из расчетов данных по городским округам приводит к снижению коэффициента вариации до 0,37.

2.2.3.5. Дотации на компенсацию потерь местных бюджетов, возникающих при переходе к новой методике расчета дотаций муниципальным районам и городским округам

Как уже упоминалось в настоящем разделе работы, 38 регионов приняли решение распределять часть средств фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов с целью компенсации потерь местных бюджетов, возникших в результате перехода к новой методике расчета межбюджетных трансфертов.

При этом в регионах использованы различные подходы к расчету этого вида дотаций.

Наиболее распространенным является подход, при котором с использованием средств регионального бюджета обеспечивается покрытие определенной доли расходов муниципальных районов и городских округов. Данный подход применялся в 15 из 38 регионов. В общем виде формула для расчета дотаций (D_i) имеет вид:

$$D_i = PP_i \cdot \left(k_{\max} - \frac{PD_i}{PP_i} \right),$$

где PP_i – расчетные расходы бюджета i -го муниципального района (городского округа), связанные с решением вопросов местного значения;

k_{\max} – максимальный уровень, до которого возможно обеспечение компенсации снижения расчетных доходов бюджетов муниципальных районов (городских округов) по отношению к их расчетным расходам;

PD_i – расчетные доходы бюджета i -го муниципального района (городского округа) с учетом распределения первой и второй частей областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

При этом отдельные регионы установили также порядок расчета доходов местных бюджетов для использования в рамках настоящей методики. В соответствии с этим порядком расчетные доходы местных бюджетов определяются как сумма прогноза налоговых и неналоговых доходов и подушевых дотаций (если таковые имеются). В отдельных случаях из суммы доходов исключается отрицательный трансферт, перечисляемый муниципалитетами в региональный бюджет. Прогноз налоговых и неналоговых доходов конкретного муниципального образования рассчитывается на основе прогноза сводных доходов муниципальных районов и городских округов с учетом бюджетной обеспеченности и/или индексов бюджетных рас-

ходов конкретных муниципальных образований. Такой порядок расчета доходов муниципалитетов, по имеющейся информации, был установлен, в частности, во Владимирской, Вологодской, Липецкой, Ивановской областях, Алтайском крае, Кабардино-Балкарской Республике и Ненецком автономном округе. В общем виде формула для определения расчетных доходов в данном случае имеет вид:

$$РД_i = \left(\frac{ПД}{Н}\right) \cdot БО_i \cdot ИБР_i \cdot H_i + Д_i - ОТ_i,$$

где $ПД$ – прогноз суммарных налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных районов (городских округов) региона в планируемом году;

$Н$ – численность постоянного населения региона;

$БО_i$ – бюджетная обеспеченность i -го муниципального района (городского округа);

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального района (городского округа);

H_i – численность постоянного населения i -го муниципального района (городского округа);

$Д_i$ – дотации бюджету i -го муниципального района (городского округа) из ФФПМР(ГО);

$ОТ_i$ – отрицательный трансферт, уплачиваемый i -м муниципальным районом (городским округом).

В Республиках Марий Эл и Северная Осетия – Алания принят иной порядок определения расчетных доходов, согласно которому прогноз налоговых и неналоговых доходов определяется по каждому муниципальному образованию в отдельности, а не в целом по всем муниципальным бюджетам. В состав расчетных доходов также включается объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из ФФПМР(ГО). В остальных регионах порядок расчета доходов законодательно не установлен.

При втором подходе к расчету дотаций на компенсацию потерь местных бюджетов размер дотации зависит от доли, которую составляет дефицит бюджета конкретного муниципального образования в общей потребности в средствах для финансирования дефицита всех муниципальных районов и городских округов. Формула для расчета дотаций в данном случае имеет вид:

$$D_i = D_{\text{комп}} \cdot \frac{PP_i - PD_i}{\sum_i (PP_i - PD_i)},$$

где $D_{\text{комп}}$ – объем средств ФФПМР(ГО), предназначенный для выплаты компенсации потерь местных бюджетов.

Данный подход применяется в 9 регионах, в том числе в Кемеровской, Саратовской, Ульяновской, Ленинградской областях, Республиках Саха (Якутия), Бурятия, Адыгея, Краснодарском и Пермском краях. В Тюменской области за счет дотаций из ФФПМР(ГО) дефицит муниципальных бюджетов покрывается полностью. Случаи, когда размер части фонда, распределяемой на эти цели, меньше, чем потребность в средствах для финансирования бюджетного дефицита, не оговариваются.

Необходимо отметить, что в ряде регионов (например, в Пермском крае) в законодательстве зафиксировано, что в случае если потребность в средствах для компенсации выпадающих доходов местных бюджетов меньше, чем объем средств, предусмотренный для этих целей в региональном бюджете, то дополнительные средства распределяются между муниципальными районами и городскими округами на подушевой основе.

Среди методик, которые не вписываются в приведенную выше классификацию, необходимо отметить порядок расчета этого вида дотаций, применяемый в Оренбургской и Тамбовской областях. В Оренбургской области за счет дотаций покрывается не дефицит муниципальных бюджетов, а разница в доходах муниципалитетов в текущем и в очередном финансовом годах. При этом в состав доходов включаются налоговые, неналоговые доходы и дотации. Соот-

ветственно за счет средств ФФПМР(ГО) в данном случае финансируется разрыв в доходах, возникший в результате изменения системы межбюджетных отношений. В Тамбовской области финансируется не изменение доходов, а изменение размера дотаций, произошедшее в результате применения новых методик расчета дотаций. Необходимо отметить, что эти два вида методик, в отличие от методик, где за счет дотаций финансируется дефицит местных бюджетов, сохраняют стимулы для органов местного самоуправления в переходный период проводить активную финансовую политику по повышению эффективности бюджетных расходов и по развитию налоговой базы по налогам, поступающим в местные бюджеты.

2.2.4. Дотации поселениям

2.2.4.1. Дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений

Формирование фондов. Фонд финансовой поддержки поселений предусмотрен в законодательстве 68 из 77 рассмотренных регионов⁴⁸. При этом в 2007 г. фонд был сформирован только в 61 субъекте Федерации, в 7 регионах (в Орловской, Ярославской, Московской областях, Республиках Алтай, Башкортостан, Калмыкия и Еврейской автономной области) фонд не формировался.

Анализ регионального законодательства по вопросам создания фондов финансовой поддержки поселений позволил выделить четыре основных подхода, которые полностью совпадают с подходами, используемыми регионами для расчета объема фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов.

Первый – самый распространенный – подход предусматривает определение источников формирования фондов, которыми в большинстве случаев являются собственные доходы региональных бюджетов, включая дотации из федеральных фондов финансовой поддержки регионов, и отрицательные трансферты из бюджетов посе-

⁴⁸ Фонды финансовой поддержки поселений не упоминаются в законодательстве Белгородской, Калужской, Псковской, Ростовской, Сахалинской областей, Республик Саха (Якутия), Хакасия и Чувашия.

лений. Методики формирования фондов в рамках этого подхода не утверждаются. Такой подход использован в 32 регионах.

В рамках *второго подхода* размер фонда рассчитывается исходя из превышения минимальных расходных обязательств над минимальными налоговыми и неналоговыми доходами поселений. Формула для расчета объема фонда имеет следующий вид:

$$S^{\text{ФФПП}} = k^{\text{ФФПП}} \cdot (\text{Расх} - \text{Дох} + \text{ОТ}),$$

где $k^{\text{ФФПП}}$ – коэффициент покрытия финансового разрыва бюджетов поселений;

Расх – минимальные расходные обязательства бюджетов поселений;

Дох – потенциал доходов (налоговые и неналоговые доходы) бюджетов поселений;

ОТ – сумма отрицательных трансфертов, поступающих в ФФПП из бюджетов поселений.

При этом в одних регионах расчеты осуществляются по отдельным поселениям, и объем фонда рассчитывается как сумма превышения расходных обязательств над доходными возможностями по конкретным поселениям, в других расчеты производятся по совокупному поселенческому бюджету субъекта Федерации.

Этот подход к формированию ФФПП нашел применение в 6 регионах, а именно в Волгоградской, Ивановской, Курской, Новгородской областях, в Республике Бурятия и Еврейской автономной области.

В Читинской области объем фонда также рассчитывается исходя из потребности покрытия расходных обязательств поселений за счет налоговых, неналоговых доходов и дотаций из ФФПП. Однако в данном случае в качестве уровня покрытия расходов устанавливается доля, которую составляют доходы консолидированного регионального бюджета в расходах этого бюджета. Кроме того, в методику формирования фонда закладывается подушевой принцип распределения этого фонда:

$$\Phi\Phi\Pi = \sum_i \frac{(ПД_{КРБ} \cdot Расх_{поселен} / Расх_{КРБ} - ПД_{поселен})}{H} \cdot H_i,$$

где $ПД_{КРБ}$ – прогноз доходов консолидированного регионального бюджета;

$ПД_{поселен}$ – прогноз совокупных доходов (налоговых и неналоговых) поселений;

$Расх_{КРБ}$ – оценочные расходы консолидированного регионального бюджета;

$Расх_{поселен}$ – оценочные совокупные расходы поселений;

H – численность постоянного населения региона.

В рамках *третьего подхода* зафиксированы нормативы отчислений доходов региональных бюджетов в ФФП. В частности, в Архангельской области определено, что в фонд должно зачисляться не менее 15% поступлений налога на прибыль. В Камчатской и Костромской областях размер фонда устанавливается в процентах от прогнозируемых налоговых и неналоговых доходов (1 и 2% соответственно). В Омской области законодательством о межбюджетных отношениях определен верхний предел объема фонда на уровне 1% собственных доходов. При этом конкретный размер фонда устанавливается законами о бюджетах, в 2007 г. в этот фонд зачислялось 0,42% областных доходов.

Четвертый подход заключается в расчете объема фонда на очередной финансовый год исходя из размера фонда, утвержденного на текущий финансовый год, скорректированного на прогнозируемый темп роста бюджетных доходов или на уровень инфляции. Таким образом формируется ФФП в Калининградской, Ленинградской областях, в Красноярском, Хабаровском краях, Республике Алтай.

Законодательством Новосибирской области установлен верхний предел объема средств, направляемых на выплату дотаций муниципальным образованиям в целом. В частности, определено, что ФФП формируется за счет собственных доходов областного бюд-

жета, при этом сумма ФФПМР(ГО) и ФФПП не может быть больше, чем в прошлом году с учетом инфляции.

Не вписываются в приведенную выше классификацию методики формирования ФФПП в Республике Коми, Томской области и Пермском крае. В Республике Коми объем фонда рассчитывается с учетом того, что размер подушевой дотации составляет 30 руб. в год. В Томской области расчет объема фонда осуществляется по формуле:

$$\text{ФФПП} = (0,5 \cdot \frac{\text{ПД}}{\text{Н}} \cdot \text{НД}) + \text{ОТ},$$

где 0,5 – поправочный коэффициент к среднему значению подушевых расчетных налоговых доходов, используемых для определения объема ФФПП;

$\frac{\text{ПД}}{\text{Н}}$ – подушевые расчетные налоговые доходы в среднем по бюджетам поселений, равные отношению планируемых налоговых доходов поселений к численности постоянного населения поселений, входящих в состав муниципальных районов;

НД – численность постоянного населения поселений, имеющих право на получение дотаций из ФФПП;

ОТ – отрицательный трансферт из бюджетов поселений в областной бюджет.

В Пермском крае в региональный фонд финансовой поддержки поселений перечисляется 50% разницы между расчетными налоговыми доходами бюджетов поселений (без учета доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) в расчете на 1 жителя и средним по поселениям уровнем, увеличенным в 1,3 раза, в расчете на 1 жителя.

Распределение средств фонда. Основными подходами, используемыми в методиках распределения ФФПП, являются два: выделение подушевых дотаций и выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Первый подход использован в 57 регионах, при этом в 49 регионах распределение средств ФФПП осуществляется на подушевой основе без учета различий в стоимости муниципальных услуг. К этим регионам отнесена и Тюменская область, в методике распределения ФФПП которой используется коэффициент расходных потребностей, однако он установлен равным 1 для всех поселений. В 9 регионах в расчеты включены факторы удорожания муниципальных услуг, предоставляемых на поселенческом уровне. При этом коэффициенты удорожания во всех рассматриваемых регионах различны. В Астраханской области учитывается поправочный коэффициент на численность населения поселений, равный 0,6 для поселений, численность населения которых меньше 100 тыс. жителей, и равный 1 – для всех остальных поселений. В Иркутской области в расчеты включаются коэффициенты удорожания, учитывающие различия в стоимости услуг ЖКХ, протяженности внутрипоселенческих дорог и прожиточном минимуме, в Республике Бурятия – коэффициент урбанизации. В Хабаровском крае и Воронежской области рассматривается соотношение городского и сельского населения. Кроме того, в Хабаровском крае учитываются такие факторы, как различие в заработной плате, стоимости коммунальных услуг и капитального ремонта. В Калининградской и Московской областях, в Республике Карелия при расчете индексов бюджетных расходов используются нормативы расходных потребностей поселений. В Красноярском крае индекс бюджетных расходов рассчитывается аналогично ИБР муниципальных районов и городских округов.

Второй подход был использован в 5 регионах: в Волгоградской, Омской, Орловской областях, Приморском крае и Чукотском автономном округе. В Волгоградской области выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется до максимально возможного уровня, при этом ИБР рассчитывается на основе нормативных расходов поселений. В Омской области проводится пропорциональное выравнивание, при этом в расчет бюджетной обеспеченности включается только индекс налогового потенциала. В Чукотском автономном округе бюджетная обеспеченность выравнивается до заданного уровня, коэффициенты расходных потребностей устанавливаются от-

дельными нормативно-правовыми актами правительства округа. В Приморском крае выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется в два этапа. На первом этапе бюджетная обеспеченность выравнивается до заданного уровня, на втором этапе осуществляется пропорциональное выравнивание бюджетной обеспеченности. В индекс бюджетных расходов включаются коэффициенты, характеризующие различие в заработной плате, стоимости коммунальных услуг и капитального ремонта.

Не вписываются в приведенную выше классификацию методики, применяемые в Новгородской и Новосибирской областях.

В Новгородской области ФФПП делится на две равные части. Первая половина фонда распределяется пропорционально численности населения, вторая предназначена для максимально возможного покрытия фактических расходов поселений. Получателями дотаций из первой части ФФПП являются все поселения и городские округа, имеющие право на получение дотаций. Из второй части фонда дотации получают только муниципальные образования, расходные потребности которых превышают их доходные возможности (в доходы в данном случае включаются как налоговые и неналоговые доходы, так и дотации из первой части фонда).

В Новосибирской области дотации распределяются пропорционально уровню бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Всего в методику включаются 5 факторов удорожания:

- численность жителей муниципального образования;
- численность работников бюджетной сферы муниципального образования, не включающая государственных и муниципальных служащих, в расчете на 1 жителя;
- площадь нежилых помещений муниципальной собственности, содержащихся за счет средств местного бюджета, в расчете на 1 жителя, с учетом дифференциации стоимости содержания;
- площадь муниципального жилищного фонда в расчете на 1 жителя;
- удаленность муниципального образования от областного центра.

При этом все факторы удорожания бюджетных услуг делятся на две группы: факторы приоритетной и второстепенной группы. Де-

ление производится экспертным методом. По каждой из этих групп факторов рассчитывается уровень бюджетной обеспеченности по формуле:

$$УБО(m)_i = \prod_i K_i(m),$$

где m – номер группы факторов, $m = 1$ для приоритетной группы факторов, $m = 2$ для второстепенной группы факторов;

$K_i(m)$ – факторные коэффициенты i -го муниципального образования по факторам, отнесенным к группе m .

Соответственно ФФПП также делится на две части, каждая из которых распределяется пропорционально уровню бюджетной обеспеченности поселений по соответствующей группе факторов:

$$D_i^{\text{ФФПП}(m)} = \text{ФФПП}(m) \cdot \frac{УБО(m)_i}{\sum_i УБО(m)_i}.$$

Получатели средств фонда. Получателями средств ФФПП в подавляющем большинстве регионов являются городские округа. Такая ситуация наблюдается в 45 регионах. В 16 регионах дотации из фонда в 2007 г. получили как городские округа, так и поселения, и, наконец, в 3 регионах (в Вологодской, Курской и Омской областях) получателями средств ФФПП были только поселения. Во Владимирской, Новгородской областях, Республике Татарстан, Чукотском автономном округе получателями средств ФФПП в 2007 г. являлись муниципальные районы, которые имеют в своем составе вновь образованные поселения и которые в соответствии с региональным законодательством решают вопросы местного значения этих поселений.

2.2.4.2. Замена дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений дополнительными (дифференцированными) нормативами

Дополнительные (дифференцированные) нормативы, заменяющие дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений, в 2007 г. были установлены в 5 регионах: в Архангельской, Мурманской, Волгоградской, Смоленской областях и ЯНАО. Во всех этих регионах нормативы устанавливались только для городских округов и только от подоходного налога. Характеристика политики установления дифференцированных нормативов для городских округов приводится в *табл. 2.11*. Как видно из таблицы, размер нормативов в регионах существенно различается: если в Смоленской области нормативы не превышают 1,5% отчислений от подоходного налога, то в Волгоградской области городские округа получают до 44,5% подоходного налога в счет дотаций из ФФПП. В общей сложности по нормативу, установленному Бюджетным кодексом РФ (30%), и по дифференцированным нормативам из ФФПМР(ГО) и ФФПП городские округа в этом регионе получают от 40% (г. Михайловка) до 84,5% (г. Камышин) подоходного налога⁴⁹.

Еще в двух регионах – в Калининградской и Владимирской областях – часть дополнительных нормативов также устанавливается в счет дотаций из ФФПП, однако в региональных законах о бюджетах приводится один дополнительный норматив, который заменяет дотации как из ФФПП, так и из ФФПМР(ГО). В этой ситуации разделить, какой норматив заменяет дотации из какого фонда, не представляется возможным.

⁴⁹ В бюджеты муниципальных районов Волгоградской области поступает 80% подоходного налога.

Таблица 2.11

**Характеристика политики субъектов Федерации
по установлению дополнительных (дифференцированных)
нормативов, заменяющих дотации из региональных
ФФПП в 2007 г.**

	Размер нормативов, в среднем по городским округам, %			Коэффициент вариации	Число городских округов, для которых установлены нормативы
	мин.	макс.	средн.		
Смоленская область	1	1,35	1,2	0,21	2
Архангельская область	1,1	4,65	3,53	0,32	7
Мурманская область	5,72	15,03	9,2	0,24	14
ЯНОО	5,8	15,3	10,05	0,37	6
Волгоградская область	4,8	44,5	26,22	0,61	5

2.2.4.3. Наделение муниципальных районов государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений

В соответствии с Бюджетным кодексом либо дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений могут выделяться из региональных фондов финансовой поддержки поселений, либо полномочия по расчету и предоставлению дотаций могут передаваться муниципальным районам вместе с соответствующими финансовыми ресурсами на исполнение этих полномочий. Как видно из анализа, проведенного в предыдущем разделе, непосредственно с регионального уровня дотации поселениям выделялись в 19 регионах. В 56 регионах полномочия по расчету и предоставлению дотаций поселениям были делегированы органам местного самоуправления муниципальных районов. В 4 регионах получателями средств региональных ФФПП в 2007 г. являлись муниципальные районы, которые имеют в своем составе вновь образованные поселения и которые

в соответствии с региональным законодательством решают вопросы местного значения этих поселений.

Методики расчета субвенций муниципальным районам

Утверждение методик расчета субвенций муниципальным районам на предоставление дотаций поселениям в основном осуществлялось законами о межбюджетных отношениях (25 регионов) либо законами о передаче государственных полномочий (21 регион). Исключение составили Алтайский край, Республики Хакасия, Саха (Якутия) и Башкортостан. В Алтайском крае методика расчета субвенций утверждена законом о бюджете на 2007 г., в Республиках Хакасия и Саха (Якутия) – законами о выделении дотаций поселениям, в Башкортостане – постановлением правительства о мерах по реализации закона о межбюджетных отношениях. В ряде регионов утвержденных методик расчета субвенций в правовых базах найдено не было.

Анализ методик расчета субвенций муниципальным районам позволил выделить несколько основных подходов к решению этого вопроса.

Первый подход – субвенция рассчитывается пропорционально численности населения, проживающего в поселениях, без учета удорожающих факторов. Этот подход нашел применение в 33 регионах⁵⁰ из рассмотренной совокупности. В Республике Коми законодательно был установлен и размер подушевой субвенции, равный 30 руб. на 1 человека.

Второй подход – субвенция рассчитывается пропорционально численности населения, проживающего в поселениях, однако в данном случае при расчетах учитываются различия в стоимости услуг в территориях. Данный подход применяется в 9 регионах, при этом в каждом

⁵⁰ Статья 9 Закона Пензенской области от 20 сентября 2005 г. № 849-ЗПО «О межбюджетных отношениях в Пензенской области» и часть 2 приложения 1 к этому закону, устанавливающие порядок наделения муниципальных районов государственными полномочиями по расчету дотаций поселениям и методику расчета субвенций на исполнение этих полномочий, утратили силу с 1 января 2007 г. Однако при расчете субвенций на 2007 г. были использованы именно эти положения закона.

регионе применение этого метода имеет определенные особенности. В частности, в Белгородской области в расчетах используются индексы бюджетных расходов муниципальных районов, получающих субвенции. В Астраханской, Воронежской, Иркутской областях, Хабаровском крае и Еврейской автономной области применяются коэффициенты удорожания муниципальных услуг или индексы бюджетных расходов поселений. В Республике Карелия учитывается индекс условно-нормативных расходов, который рассчитывается как отношение подушевых нормативных расходов поселения к подушевым нормативным расходам всех поселений. В Кировской и Ростовской областях, кроме коэффициентов удорожания услуг, в расчетах используются нормативы расходов на осуществление переданных полномочий.

Третий подход – субвенции рассчитываются как объем средств, необходимый для выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Этот подход используется в 4 регионах (в Республиках Марий Эл, Калмыкия, Московской и Орловской областях). Аналогичный подход применяется и в Ярославской области, однако в этом регионе объем субвенций определяется исходя из объема средств, необходимого для достижения среднего уровня обеспеченности поселений налоговыми доходами.

Четвертый подход – общая сумма субвенций муниципальным районам на осуществление государственных полномочий определяется исходя из превышения минимальных расходных обязательств над минимальными налоговыми и неналоговыми доходами по бюджетам поселений каждого муниципального района с учетом отрицательных трансфертов, перечисляемых поселениями в региональные бюджеты. Данный подход нашел применение в 4 регионах (в Волгоградской, Ивановской, Калужской областях и Республике Дагестан).

В Республике Хакасия и Сахалинской области субвенции состоят из двух частей. В Республике Хакасия часть субвенций выделяется на подушевой основе, а часть – исходя из необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. В Сахалинской области объем первой части субвенции на очередной финансовый год рассчитывается как объем субвенций, выделяемых на исполнение

этого полномочия в текущем году, скорректированный на уровень инфляции⁵¹. Объем второй части субвенции эквивалентен 10% прогнозируемого объема налога на доходы физических лиц на территории городских и сельских поселений в планируемом году. Между муниципальными районами субвенции распределяются пропорционально численности населения.

2.2.4.4. Районные фонды финансовой поддержки поселений

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в соответствии с Бюджетным кодексом осуществляется муниципальными районами путем выделения дотаций из районных фондов финансовой поддержки. При этом в регионах, которые не делегировали полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений на районный уровень, районные ФФПП формируются за счет собственных доходов районных бюджетов и/или субсидий из Фондов софинансирования социальных расходов⁵². В регионах, передавших полномочия по расчету и выплате дотаций поселениям на районный уровень, в районные фонды также поступают субвенции из фондов компенсаций.

При этом в субъектах Федерации, передавших муниципальным районам полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности, используются два подхода к утверждению методик распределения районных фондов финансовой поддержки поселений:

- утверждение двух различных методик: методики распределения фонда, сформированного за счет субвенций из региональных

⁵¹ В первый год функционирования муниципальных районов первая составляющая общего размера субвенции рассчитывается с использованием данных о расчетной части объема фонда финансовой поддержки муниципальных образований в год, предшествующий первому году функционирования муниципальных районов, приходящейся на вновь образованные городские и сельские поселения, исчисленной пропорционально населению, в них проживающему.

⁵² Формирование районных фондов финансовой поддержки поселений за счет субсидий из ФССР осуществляется, в частности, в Амурской области, Кабардино-Балкарской Республике, Ставропольском крае.

- бюджетов, и методики распределения фонда, сформированного за счет собственных доходов районов;
- утверждение единой методики распределения Фонда финансовой поддержки поселений.

Первый подход в 2007 г. использовался в 43 регионах. В 13 из 56 регионов, передавших полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальным районам, нашел применение второй подход.

Среди 43 регионов, утвердивших отдельную методику распределения районных фондов финансовой поддержки поселений, сформированных за счет субвенций из региональных бюджетов, 29 регионов приняли решение распределять дотации поселениям на подушевой основе без учета факторов удорожания, обуславливающих различие в стоимости муниципальных услуг в разных территориях. 7 регионов (Воронежская, Иркутская, Кировская, Ростовская, Московская области, Хабаровский край, Еврейская автономная область) в расчет подушевых дотаций включают коэффициенты расходных потребностей или индексы бюджетных расходов. При этом в отдельных случаях индексы бюджетных расходов рассчитываются с использованием нормативных расходов, а не с учетом факторов удорожания. Это относится, в частности, к Московской и Кировской областям. В 5 регионах (в Брянской, Волгоградской, Томской, Челябинской областях и Республике Калмыкия) распределение дотаций осуществляется на основе выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом в Брянской, Волгоградской, Томской областях и Республике Калмыкия бюджетная обеспеченность рассчитывается с использованием прогнозных или нормативных расходов поселений. И наконец, в Республике Дагестан дотации выделяются на частичную компенсацию финансовых разрывов между расчетными расходами и доходами поселенческих бюджетов.

В остальных регионах, в том числе в регионах, которые утвердили единую методику распределения районных фондов финансовой поддержки поселений, сформированных за счет нескольких источников доходов (субвенций из региональных фондов компенсаций, субсидий из фонда софинансирования социальных расходов и соб-

ственных доходов районных бюджетов), выделение дотаций поселениям осуществляется на выравнивание бюджетной обеспеченности. Методики расчета дотаций в данном случае аналогичны методикам, принятым для расчета дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. Основные различия заключаются в следующем.

Во-первых, средства на компенсацию потерь поселений в составе районных ФФПП предусматриваются в меньшем числе регионов, чем средства на компенсацию потерь муниципальных районов и городских округов. Отдельная часть фонда, предназначенная на покрытие разрывов между доходами и расходами поселений, была предусмотрена в 15 регионах, в то время как на компенсацию потерь муниципальных районов средства заложили 38 регионов (без учета регионов, создавших специальные фонды стабилизации).

Во-вторых, во многих регионах число коэффициентов удорожания, используемых при расчете бюджетной обеспеченности поселений, меньше, чем в случае расчета этого показателя для муниципальных районов. Например, в Оренбургской области для расчета ИБР поселений используются 5 коэффициентов удорожания:

- коэффициент масштаба;
- коэффициент уровня урбанизации;
- коэффициент стоимости предоставления коммунальных услуг бюджетным учреждениям;
- коэффициент структуры жилого фонда;
- коэффициент обеспеченности учета и управления земельно-имущественным комплексом.

При расчете дотаций из ФФПМР(ГО) помимо вышеперечисленных коэффициентов также используются коэффициент масштаба районный, коэффициент возрастной структуры населения и коэффициент плотности автомобильных дорог.

В Челябинской области выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется при выделении дотаций из той части районных фондов финансовой поддержки, которая сформирована за счет субвенций из областного бюджета. Что касается фондов, формируемых за счет собственных средств муниципальных районов, то

в данном случае дотации выделяются с целью компенсации разницы в расчетных расходах и доходах поселений.

В Чувашской Республике не используются методики выравнивания бюджетной обеспеченности поселений: дотации из районных фондов, сформированных за счет собственных средств районных бюджетов, выделяются на подушевой основе. Формула для расчета дотации в данном случае имеет вид:

$$D_i = \frac{CD^{\text{поселен}}}{N^{\text{МР}}} \cdot N_i - ДП_i ,$$

где $CD^{\text{поселен}}$ – собственные доходы поселений муниципального района как сумма объемов доходного потенциала бюджетов всех поселений муниципального района и средств на финансовую поддержку в целом по бюджетам поселений муниципального района в очередном финансовом году;

$N^{\text{МР}}$ – численность населения муниципального района;

N_i – численность населения поселения;

$ДП_i$ – доходный потенциал бюджета поселения в очередном финансовом году.

2.2.5. Иные виды финансовой помощи

2.2.5.1. Дотации на сбалансированность местных бюджетов

Дотации на сбалансированность местных бюджетов предусмотрены в законодательстве 49 субъектов РФ⁵³. В 11 регионах дотации на сбалансированность выделяются из специально созданных фон-

⁵³ Необходимо отметить, что в настоящем исследовании не удалось провести анализ всех методик распределения дотаций на сбалансированность местных бюджетов в связи с их отсутствием в общедоступных правовых базах.

дов⁵⁴, в остальных проходят по статье «прочие дотации». Как видно из названия данного вида дотаций, они выделяются с целью обеспечения сбалансированности местных бюджетов. При этом с помощью этих дотаций могут решаться следующие задачи. Во-первых, могут компенсироваться прогнозируемые потери местных бюджетов, возникающие в результате перехода к новой системе межбюджетных отношений. В этой ситуации дотации на сбалансированность местных бюджетов аналогичны дотациям на компенсацию потерь местным бюджетам, выплачиваемым из фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Во-вторых, данный вид дотаций может выделяться для компенсации дефицита, возникающего в ходе исполнения местных бюджетов. В-третьих, в некоторых случаях эти дотации фактически заменяют субсидии на финансирование приоритетных расходов муниципальных бюджетов.

Дотации на компенсацию потерь местных бюджетов, возникших в результате перехода к новой системе межбюджетных отношений, предусмотрели 14 регионов. В подавляющем большинстве это регионы, в ФФПМР(ГО) которых соответствующих дотаций нет. При этом методики расчета дотаций существенно различаются между регионами. Наибольшее распространение получила практика покрытия дефицита (или части дефицита) местных бюджетов. Этот подход к расчету дотации нашел применение в Астраханской, Иркутской, Томской, Тульской, Ульяновской областях, Республиках Алтай и Бурятия, Чувашской Республике и ХМАО. В Воронежской области принято решение обеспечивать покрытие не всех расходов местных бюджетов, а только наиболее важных: расходов на заработную плату, коммунальные услуги, закупку горюче-смазочных материалов и ряд других.

В Амурской области дотации рассчитываются в два этапа. На первом этапе расчет дотаций производится таким образом, чтобы

⁵⁴ Эти фонды могут иметь разные названия: фонды сбалансированности местных бюджетов (Владимирская, Оренбургская, Псковская области, Чувашская Республика, Ставропольский край и др.), фонды на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (Липецкая область), фонд стабилизации местных финансов (Тверская область).

доходы местных бюджетов с учетом дотаций покрывали определенную долю муниципальных расходов. На втором этапе проводится сравнение планируемого объема финансовой помощи на очередной финансовый год и объема финансовой помощи, выделенной муниципальным образованиям в текущем году. В данном случае дотации выделяются муниципальным образованиям с целью компенсации снижения объема финансовой помощи по сравнению с текущим годом. В Новосибирской области компенсируется только снижение объема финансовой помощи местным бюджетам. В Тверской области компенсируется определенный процент снижения муниципальных доходов 2007 г. по сравнению с доходами 2006 г.

В Калужской области дотации на стабилизацию доходной части местных бюджетов рассчитываются пропорционально доле расходов конкретного муниципального образования в совокупных расходах муниципальных бюджетов. Дотации предоставляются муниципальным районам и городским округам при выполнении двух условий. Во-первых, при снижении в 2007 г. налоговых доходов по сравнению с 2006 г. Во-вторых, в случае если отношение доходов с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к расходам на оплату труда и коммунальные услуги ниже среднего значения этого показателя по муниципальным образованиям соответствующего типа.

Дотации на компенсацию дефицита, возникающего в ходе исполнения бюджетов, выплачиваются в 17 регионах. В этих регионах размер дотации обычно рассчитывается или корректируется по результатам исполнения местных бюджетов за первое полугодие или 9 месяцев текущего финансового года. Нередко эти дотации дополняют дотации на компенсацию потерь местных бюджетов, выплачиваемых либо из ФФПМР(ГО), либо по статье «прочие дотации». В частности, в Вологодской области из ФФПМР(ГО) выплачиваются дотации на компенсацию потерь, а из фонда сбалансированности предоставляются дотации на покрытие дефицита, возникшего в ходе исполнения местных бюджетов.

Промежуточной относительно двух описанных выше подходов к расчету дотаций на сбалансированность местных бюджетов можно

считать методику Брянской области. В этом регионе размер дотации на сбалансированность местных бюджетов устанавливается исходя из необходимости финансирования планируемого дефицита местных бюджетов. Однако в ходе исполнения бюджетов размер этой дотации ежеквартально корректируется в зависимости от достижения муниципальными образованиями определенных показателей социально-экономического развития территорий и роста их налогового потенциала.

Дотации, предназначенные для финансирования приоритетных направлений муниципальных расходов, введены в Республике Алтай, Читинской, Ленинградской и Ульяновской областях. В Республике Алтай в виде дотаций на сбалансированность выделяются средства на проведение капитального ремонта объектов социальной инфраструктуры и жилищного фонда. В Ульяновской области компенсируется недостаток средств местных бюджетов на выплату заработной платы и оплату жилищно-коммунальных услуг. В Читинской области дотации выделяются с целью поддержки муниципальных районов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Дотации предназначены для обеспечения муниципальных образований финансовыми средствами на закупку топлива. В Ленинградской области частично компенсируется повышение заработной платы работникам бюджетной сферы. Как видно из приведенного выше описания, в данном случае дотации используются как субсидии, выделяемые с целью софинансирования социально значимых расходов муниципалитетов, что не в полной мере соответствует нормам федерального законодательства.

Не вписывается в приведенную выше классификацию подход к расчету дотаций на сбалансированность, применяемый в Магаданской области. В данном случае дотации выделяются с целью выравнивания фактической бюджетной обеспеченности муниципальных образований, при расчете которой используется не индекс налогового потенциала, а индекс фактических доходов. Этот индекс определяется как отношение объема собственных доходов, полученных бюджетом муниципального района (городского округа) в расчете на 1 жителя, к аналогичному показателю в среднем по всем муници-

пальным районам (городским округам) Магаданской области. Фактическая бюджетная обеспеченность рассчитывается по результатам исполнения бюджетов за 4 и 9 месяцев. Дотации выделяются муниципальным образованиям с целью доведения их фактической бюджетной обеспеченности до уровня 1,5.

2.2.5.2. Дотации на стимулирование развития муниципальных образований и стабилизацию доходной базы местных бюджетов

Данный вид трансфертов предусмотрен в 9 регионах, в том числе в 2 регионах (в Волгоградской области и Хабаровском крае) средства на стимулирование деятельности органов местного самоуправления выделяются из специально созданных фондов⁵⁵, в 2 регионах (в Республиках Алтай и Саха (Якутия)) – из фондов сбалансированности местных бюджетов. В 4 регионах (в Калужской, Кировской, Свердловской областях и Удмуртской Республике) фонды не создавались, средства выделялись по статье «прочие дотации». В Томской области создан Фонд стимулирования муниципальных образований, средства из которого муниципалитеты получают в виде субвенций.

Целью этих трансфертов является поощрение органов местного самоуправления, которые проводят активную политику по развитию муниципальных образований, повышению собираемости налогов и т.п. В зависимости от приоритетов регионов при выделении дотаций могут учитываться различные показатели, характеризующие ситуацию в муниципалитетах.

Дотации, стимулирующие повышение собираемости налогов. Данные дотации предусмотрены в трех регионах (в Республике Алтай, Волгоградской и Свердловской областях).

⁵⁵ Данные фонды имеют разные названия. В частности, в Волгоградской области это Фонд стимулирования деятельности муниципальных районов и городских округов по увеличению налоговых доходов, в Хабаровском крае – Фонд экономического стимулирования деятельности муниципальных образований по увеличению доходов бюджета края.

В Республике Алтай местные бюджеты получают дотации с целью стимулирования проведения ими мероприятий, связанных с увеличением собираемости доходов от платежей за пользование лесным фондом и лесами иных категорий. В данном случае размер дотации равен фактической сумме, мобилизованной на территории соответствующего муниципального образования и зачисленной в республиканский бюджет.

В Волгоградской области между муниципальными образованиями распределяется 60% превышения фактических налоговых поступлений по налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций и налогу на игорный бизнес над прогнозируемым уровнем налоговых поступлений.

В Свердловской области между муниципалитетами распределяется до 10% суммы превышения поступлений доходов от налога на прибыль и налога на имущество организаций в областной бюджет в текущем году над поступлениями доходов от этих налогов в областной бюджет в предыдущем году.

Дотации, стимулирующие развитие муниципальных образований и повышение качества управления муниципальными финансами. Этот вид дотаций предусмотрен в 6 регионах. При этом порядок распределения дотаций существенно различается между регионами.

Распределение по результатам конкурса. В двух регионах – в Томской и Калужской областях – трансферты предоставляются победителям конкурсов между муниципальными образованиями. В частности, в Калужской области конкурс проводится отдельно между муниципальными районами и городскими округами, между городскими поселениями, между сельскими поселениями. Дотации получают 9 муниципальных образований, которые набрали наибольшее число баллов по оценочным показателям (по три муниципалитета в каждой группе). Оценочными показателями являются следующие:

1) отношение суммы налоговых и неналоговых доходов к общей сумме доходов, поступивших в бюджет муниципального образования области;

2) отношение суммы снижения реальной ко взысканию недоимки по налогам, зачисляемым в местный бюджет, к сумме реальной ко взысканию недоимки по указанным налогам на начало отчетного финансового года;

3) сумма налога на доходы физических лиц, зачисленного в консолидированный бюджет Калужской области по муниципальному образованию области, на 1 жителя муниципального образования области;

4) сумма налогов, зачисляемых в бюджетную систему Российской Федерации по муниципальному образованию области, на 1 жителя соответствующего муниципального образования;

5) доля убыточных организаций по муниципальным районам и городским округам;

6) удельный вес земельных участков, на которые установлено право собственности, в общем количестве земельных участков, находящихся в границах муниципального образования области.

В Томской области конкурс проводится только между муниципальными районами и городскими округами. В ходе конкурса осуществляется оценка деятельности органов местного самоуправления по оздоровлению муниципальных финансов. Оценка проводится на основе индикаторов, отражающих отдельные факторы финансового положения или качества управления финансами. Средства получают три муниципальных образования – победителя конкурса.

Распределение пропорционально численности с учетом значений комплексных показателей эффективности управления муниципальными финансами. В двух регионах – в Кировской области и Удмуртской Республике – дотации распределяются пропорционально численности населения с учетом значений комплексных оценочных показателей эффективности управления муниципальными финансами. При этом комплексные показатели могут рассчитываться по-разному. В частности, в Удмуртской Республике в комплексном оценочном критерии учитываются значения оценочных критериев по следующим показателям:

а) объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета муниципального района (бюджета городского округа);

б) объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по чистым видам экономической деятельности «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» (по крупным и средним предприятиям) по муниципальному району (городскому округу);

в) объем продукции сельского хозяйства по всем категориям хозяйств в фактически действующих ценах по муниципальному району (городскому округу);

г) объем розничного товарооборота и платных услуг по муниципальному району (городскому округу);

д) ввод жилых домов по муниципальному району (городскому округу);

е) естественный прирост населения (в расчете на 1000 человек населения) по муниципальному району (городскому округу).

При этом оценочные критерии по каждому показателю (K_i^j) рассчитываются как превышение темпа роста показателя по соответствующему муниципальному району (городскому округу) над средним по Удмуртской Республике по формуле:

$$K_i^j = T_i^j - T_{cp}^j,$$

где T_i^j – темп роста j -го показателя к соответствующему периоду прошлого года по i -му муниципальному району (городскому округу);

T_{cp}^j – темп роста j -го показателя к соответствующему периоду прошлого года в среднем по Удмуртской Республике.

Комплексный оценочный критерий по i -му муниципальному району (городскому округу) рассчитывается как сумма оценочных критериев по всем показателям.

В законодательстве Кировской области методики расчета комплексного оценочного показателя найдено не было.

Распределение пропорционально достижению показателей социально-экономического развития или качества управления финансов. Этот подход применяется в Республике Саха, где предусмотрены дотация на стимулирование погашения долговых обязательств муниципальных образований и дотация на стимулирование развития местных производств. Первая пропорциональна снижению муниципального долга, вторая – объему реализованной алкогольной продукции местного производства.

2.2.5.3. Субсидии из фондов реформирования муниципальных финансов

Фонды реформирования муниципальных финансов в 2007 г. были созданы в 12 субъектах РФ: в Амурской, Брянской, Владимирской, Нижегородской, Оренбургской, Самарской, Тверской, Ульяновской, Московской областях, Республиках Алтай, Хакасия, Ставропольском крае. В Республике Карелия такой фонд создан не был, однако в структуре межбюджетных трансфертов предусматривались субсидии на реформирование муниципальных финансов.

Фонды реформирования муниципальных финансов создавались по аналогии с федеральным фондом реформирования региональных и муниципальных финансов. Получателями средств региональных фондов в подавляющем большинстве регионов были городские округа и муниципальные районы. Исключением являлась Тверская область, где субсидии выделялись также поселениям, перешедшим в 2007 г. в рамках эксперимента на полную реализацию Федерального закона № 131-ФЗ⁵⁶.

⁵⁶ В Тверской области было принято решение о постепенном переходе к полномасштабному внедрению Федерального закона № 131-ФЗ. В связи с этим в 2006–2007 гг. принимались региональные законы, которыми часть вопросов местного значения вновь созданных поселений передавались муниципальным районам. Перечень передаваемых на районный уровень вопросов во всех районах в 2006 г. был одинаковым. В 2007 г. в двух районах области (в Калининском и Лесном) был проведен эксперимент, в рамках которого на территориях этих районов начиная с 2007 г. вновь созданные поселения решали все вопросы местного значения, закрепленные за ними федеральным законодательством.

Субсидии из фондов распределялись на конкурсной основе. Конкурс проводился на основе заявок, сформированных в соответствии с требованиями региональных нормативно-правовых актов. Одним из важнейших разделов заявок являлась программа реформ муниципальных финансов в рамках приоритетных направлений реформирования, определенных на региональном уровне.

2.3. Отрицательный трансферт

Нормативно-правовое регулирование. Возможность взимания отрицательного трансферта предусмотрена законодательством большинства рассматриваемых регионов. Для муниципальных районов и городских округов (в части их полномочий, совпадающих с полномочиями муниципальных районов) положения об отрицательном трансферте содержатся в законодательстве 64 регионов, для поселений и городских округов (в части их полномочий, совпадающих с полномочиями поселений) – 62 регионов (см. *табл. 2.12*). При этом в отдельных регионах на переходный период муниципальной реформы установлены ограничения на взимание отрицательных трансфертов. В частности, в Хабаровском крае, Свердловской и Самарской областях действие положений регионального законодательства об отрицательном трансферте было приостановлено до 1 января 2008 г., в Иркутской области отрицательный трансферт вводится с 1 января 2009 г.

Необходимо отметить, что в сфере регулирования отрицательного трансферта субъекты Федерации наделены достаточно широкими полномочиями. Для использования этого инструмента межбюджетных отношений, в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ ими должны быть определены следующие параметры: методика расчета отрицательного трансферта; пороговый уровень бюджетной обеспеченности, при превышении которого муниципальные образования начинают уплачивать отрицательный трансферт, а также перечень муниципальных образований и размеры трансферта.

Методики расчета отрицательного трансферта, уплачиваемого муниципальными районами и городскими округами (в части их полномочий, совпадающих с полномочиями муниципальных районов),

были утверждены в 60 регионах. При этом в 54 регионах эти методики утверждены законами, регулирующими межбюджетные отношения, в 6 регионах – специальными законами, регламентирующими процедуры расчета и взимания отрицательных трансфертов или процедуры формирования и распределения фондов финансовой поддержки. В 4 регионах (в Красноярском крае, Челябинской, Курганской и Кировской областях) законодательно установлено, что методика должна утверждаться законом о бюджете, но на 2007 г. таких методик принято не было.

Для трансфертов, уплачиваемых поселениями и городскими округами в Фонд финансовой поддержки поселений, методики расчета были утверждены в 59 регионах, в том числе в 54 регионах – законами о межбюджетных отношениях, в 3 регионах – специальными законами. В 3 регионах (в Красноярском крае, Челябинской Кировской областях) методики расчета трансферта утверждены не были.

В ряде регионов возможность введения отрицательного трансферта предусмотрена только для одного типа муниципалитетов: либо для муниципальных районов, либо для поселений. Например, в Воронежской, Магаданской, Орловской, Тульской областях, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан и Карелия трансферт может взиматься только с муниципальных районов и городских округов (в части их полномочий, совпадающих с полномочиями муниципальных районов). В Самарской и Смоленской областях отрицательный трансферт, напротив, предусмотрен только для поселений и городских округов (в части их полномочий, совпадающих с полномочиями поселений).

Вторым параметром, который должны устанавливать регионы, является пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов, который проводит границу между муниципальными образованиями, уплачивающими и не уплачивающими отрицательный трансферт. Как уже упоминалось в главе 1 настоящего исследования, Бюджетным кодексом установлено, что пороговый уровень не может быть меньше двукратного среднего уровня подушевых налоговых доходов муниципалитетов. Однако эта норма Бюджетного кодекса будет действовать только по окончании переходного перио-

да реформы – с 1 января 2009 г. На переходный период реформы этот уровень был снижен до 1,3 среднего уровня подушевых налоговых доходов муниципалитетов. Субъекты Федерации по-разному решили вопрос о пороговом уровне доходов. На уровне двукратных средних расчетных налоговых доходов, как это предусмотрено Бюджетным кодексом, граница отсечения была установлена для муниципальных районов в 42 регионах, для поселений – в 38. На уровне 1,3 среднего уровня границу отсечения установили для муниципальных районов 14 регионов. Такое же число регионов установило этот уровень и для поселений. В Астраханской области пороговое значение для расчета отрицательного трансферта установлено в рублях, а не в процентах от среднего уровня подушевых расчетных доходов. В части регионов пороговый уровень установлен не был. Это относится прежде всего к регионам, отсрочившим введение отрицательного трансферта до конца переходного периода реформы, или к регионам, которыми не были утверждены методики расчета отрицательного трансферта.

Практика применения отрицательного трансферта в 2007 г. Методическими рекомендациями Минфина России было определено, что наличие в законодательстве норм, регулирующих введение отрицательного трансферта, не означает, что муниципальные образования, подушевые налоговые доходы которых выше установленного порогового уровня, должны автоматически уплачивать отрицательный трансферт. Отрицательный трансферт взимается по решению субъекта Федерации, размер трансферта для конкретных муниципальных образований устанавливается законом о бюджете. В связи с этим наличие в законодательстве большинства рассматриваемых регионов норм, регулирующих отрицательный трансферт, не означает его обязательного применения на практике. Как показал анализ законов о региональных бюджетах на 2007 г., реально трансферт был введен в 13 субъектах Федерации. При этом в 12 регионах трансферт уплачивался в оба фонда финансовой поддержки, в Пермском крае трансферт уплачивался только в ФФПП.

Столь значительная разница в числе регионов, которые рассмотрели возможность взимания трансферта в законодательстве, и

регионов, реально взимающих отрицательный трансферт, может иметь несколько объяснений. Одной из возможных причин может быть то, что законодательное установление параметров отрицательного трансферта позволило органам государственной власти не выплачивать муниципальным образованиям с высоким уровнем налоговых доходов подушевых дотаций из фондов финансовой поддержки.

Таблица 2.12

Общая характеристика нормативно-правовой базы субъектов РФ по установлению и взиманию отрицательного трансферта

		Отрицательный трансферт взимается в	
		ФФПМР(ГО)	ФФПП
Число регионов, предусмотревших возможность взимания отрицательного трансферта, всего В том числе:		64	62
Число регионов, утвердивших методику расчета отрицательных трансфертов	законом, регулирующим межбюджетные отношения	54	56
	иным нормативно-правовым актом	6	3
Число регионов, не утвердивших методику взимания отрицательного трансферта		4	3
Пороговый уровень	2	42	38
	1,3	14	14
	не установлен	7	9
	установлен в рублевом эквиваленте	1	1
Число регионов, взимающих отрицательный трансферт в 2007 г.		12	13

Необходимо отметить, что в большинстве рассмотренных регионов, которые приняли решение взимать отрицательный трансферт с муниципальных образований, основными плательщиками этой суб-

венции были городские округа. При этом политика регионов по отношению к городским округам нуждается в более детальном рассмотрении. Как известно, процедура финансового выравнивания городских округов имеет свои особенности: они вправе получать дотации как из Фонда финансовой поддержки муниципальных районов, так и из Фонда финансовой поддержки поселений. Индекс бюджетных расходов и индекс налогового потенциала, используемые при выравнивании бюджетной обеспеченности, отдельно рассчитываются по доходам и расходам городских округов как муниципальных районов и как поселений. При этом возможна ситуация, при которой городские округа из одного фонда финансовой поддержки получают дотации, а в другой уплачивают субвенцию.

Как видно из *табл. 2.13*, 469 из 511 рассмотренных в рамках настоящего исследования городских округов, расположенных в 67 регионах, являются дотационными. Они получают либо дотации, либо отчисления по дополнительным нормативам от налогов, заменяющим дотации из фондов финансовой поддержки. При этом 6 городских округов получают дотации и в то же время уплачивают отрицательный трансферт. Это, с одной стороны, создает дополнительные встречные финансовые потоки между региональным и муниципальными бюджетами, а с другой – не соответствует рекомендациям Минфина России о том, что трансферт должен взиматься с самодостаточных муниципальных образований, способных самостоятельно профинансировать собственные расходы.

Достаточно интересен механизм взимания трансферта. В 6 регионах законодательно установлено, в какой из фондов финансовой поддержки зачисляются средства, уплачиваемые городскими округами. В 6 регионах название фондов не конкретизируется, в законах о бюджетах записано, что трансферт зачисляется в региональный бюджет. Соответственно сложно понять, с каким типом муниципальных образований производилось сравнение городских округов при расчете размера трансферта. В *табл. 2.14* представлена характеристика 6 городских округов, которые получают дотации из фондов финансовой поддержки и одновременно уплачивают отрицательный трансферт. Эти округа расположены в 4 регионах: в Брянской облас-

ти, Пермском крае, Саратовской области, Республике Саха (Якутия). Как видно из таблицы, все эти округа получают дотации из ФФПМР(ГО), ЗАТО «п. Михайловский» также получает небольшую дотацию из ФФПП. При этом размер уплачиваемой ими субсидии в региональный бюджет в процентном отношении к объему дотаций существенно различается: от 5,61% в г. Соликамск до 595,5% в г. Якутске.

Таблица 2.13

Классификация городских округов

	Число городских округов	Число регионов, в которых расположены рассматриваемые городские округа
Городские округа, всего	511	77
Городские округа, получающие дотации и/или отчисления по дополнительным нормативам	469	67
В том числе:		
только дотации	181	33
только отчисления по дополнительным нормативам	32	11
дотации и отчисления по дополнительным нормативам	256	23
Городские округа, получающие дотации, всего	437	56
В том числе:		
дотации из ФФПМР(ГО) и ФФПП	248	38
дотации только из ФФПМР(ГО)	130	26
дотации только из ФФПП	60	23
Уплачивают отрицательный трансферт в региональный бюджет	30	11
В том числе:		
в ФФПМР(ГО)	8	3
в ФФПП	7	3
в региональный бюджет*	17	6
Получают дотации и уплачивают отрицательный трансферт	6	4

* К этой категории отнесены городские округа, для которых законами о региональных бюджетах не установлено, в какой фонд зачисляется перечисляемый ими трансферт.

В первоначальной редакции закона о бюджете Республики Калмыкия г. Элиста также относился к числу городских округов, которые получали дотации и уплачивали отрицательный трансферт. Однако в ходе корректировки республиканского бюджета было принято решение отрицательный трансферт не взимать. С точки зрения законодательства нет оснований пересматривать величину отрицательного трансферта в ходе исполнения бюджета, поскольку он рассчитывается с использованием данных отчетного периода. Однако отдельные регионы меняют свою политику в отношении городских округов. Помимо Калмыкии, политика по взиманию отрицательных трансфертов была пересмотрена в Ставропольском крае, где, наоборот, трансферт был введен для г. Ставрополя в середине финансового года. Необходимо отметить, что непредсказуемость политики региональных властей в сфере межбюджетных отношений затрудняет проведение муниципалитетами самостоятельной финансовой политики, направленной на развитие территорий.

Таблица 2.14

Характеристика городских округов, получающих дотации из фондов финансовой поддержки и уплачивающих отрицательных трансферт в региональный бюджет

Название городского округа	Название региона	Размер дотации из ФФПМР(ГО) (руб.)	Размер дотации из ФФПП (руб.)	Размер субвенции в региональный бюджет (руб.)	Доля отрицательного трансферта в общем объеме дотаций, %
г. Соликамск	Пермский край	73334	0	4115	5,61
г. Березники	Пермский край	282154	0	59754	21,18
г. Пермь	Пермский край	835304	0	238973	28,61
г. Фокино	Брянская область	2666	0	1102	41,34
ЗАТО «п. Михайловский»	Саратовская область	5745,7	43,8	2751,7	47,53
г. Якутск	Республика Саха (Якутия)	32 458	0	193 287	595,50

Методика расчета отрицательного трансферта. Бюджетным кодексом установлено, что объем отрицательного трансферта в расчете

на 1 жителя не может превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета в расчете на 1 жителя и пороговым уровнем, установленным субъектом Федерации. Пороговый уровень в 2006–2008 гг. не может быть ниже 1,3 среднего уровня расчетных налоговых доходов в расчете на 1 жителя в отчетном финансовом году, с 2009 г. – не ниже двукратного среднего уровня.

Анализ законодательства субъектов Федерации показал, что регионы по-разному подошли к решению вопроса регулирования отрицательного трансферта. Все методики расчета трансферта, утвержденные субъектами Федерации, можно разделить на 4 типа.

Первый тип методик – методики, разработанные в соответствии с проектом Методических рекомендаций по организации межбюджетных отношений в субъектах Федерации, размещенных на сайте Минфина России. В этих методиках используются как индекс налогового потенциала, так и индекс бюджетных расходов. Соответственно в них учитываются как возможности муниципалитета извлекать налоговые доходы, так и объективные факторы, влияющие на стоимость муниципальных услуг. В рамках этих методик объем отрицательного трансферта рассчитывается по формуле:

$$OT_i = \alpha \cdot (ПРД_i - ПРД_{\max}) \cdot N_i \cdot ИБР_i,$$

где $ПРД_i$ – подушечные расчетные налоговые доходы i -го муниципального образования в последнем отчетном году;

$ПРД_{\max}$ – пороговый уровень подушечных расчетных налоговых доходов;

N_i – численность населения i -го муниципального образования;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования;

α – доля средств, обеспечивающих превышение уровня бюджетной обеспеченности в отчетном году над пороговым уровнем, подлежащих изъятию (не больше 0,5).

При этом

$$ПРД_i = \frac{\PhiНД}{H} \cdot БО_i,$$

где $БО_i$ – бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования (до изъятия отрицательных трансфертов и распределения соответствующего фонда финансовой поддержки);

$\PhiНД$ – фактические налоговые доходы всех муниципальных образований соответствующего типа в последнем отчетном году, приведенные в условия прогнозного года с учетом законодательных изменений налоговой базы, ставок и нормативов отчислений в местные бюджеты;

H – численность населения субъекта Российской Федерации.

Первый тип методик используется в 23 регионах для расчета отрицательного трансферта из бюджетов муниципальных районов и в 4 регионах для определения субсидий из поселенческих бюджетов. Аналогичный подход к определению величины отрицательного трансферта, т.е. включение в формулу расчета налогового потенциала и показателей, характеризующих потребность в финансовых ресурсах, используется еще в 4 регионах (Белгородская и Омская области, Республики Башкортостан и Северная Осетия – Алания). Однако в этих регионах в методиках применяется терминология Методических рекомендаций, утвержденных приказом Минфина России.

Второй тип методик – методики, в которых при расчете отрицательного трансферта учитываются только фактические налоговые доходы муниципальных образований в последнем отчетном году. В общем виде формула для расчета трансферта в данном случае имеет вид:

$$C_j = 0.5 \cdot \left(\frac{\PhiНД_j}{H_j} - x \cdot \frac{\PhiНД}{H} \right) \cdot H_j.$$

Эта формула наиболее проста, для ее применения необходимы только данные об исполнении муниципальных бюджетов в отчетном году. В связи с этим она применяется в значительном числе регио-

нов: в 22 регионах при расчете трансфертов из бюджетов муниципальных районов и городских округов и в 27 регионах при расчете трансфертов из бюджетов поселений.

Третий тип методик – методики, в которые, помимо фактических доходов муниципальных образований, включен индекс налогового потенциала. В этом случае формула для расчета трансферта имеет вид:

$$C_j = 0,5 \cdot (ПНД_j - ПУ) \cdot H_j,$$

где $ПНД_j$ – подушевые налоговые доходы, которые равны произведению подушевых фактических налоговых доходов на бюджетную обеспеченность муниципального образования:

$$ПНД_j = \frac{\PhiНД_j}{H_j} \cdot БО_j,$$

где $БО$ – бюджетная обеспеченность, которая, в свою очередь, рассчитывается как индекс налогового потенциала, т.е. равна отношению подушевого налогового потенциала отдельного муниципального образования к подушевому налоговому потенциалу всех муницип-

палитетов соответствующего типа: $БО_j = \frac{НП_j / H_j}{НП / H}$. Таким образом,

в данном случае при расчете трансферта учитывается потенциал муниципалитета по получению налоговых доходов. Соответственно муниципалитеты с более высоким потенциалом будут уплачивать больший отрицательный трансферт, чем при предыдущей методике расчета.

Данная методика используется в 5 регионах при расчете трансфертов из бюджетов муниципальных районов и городских округов и в 18 регионах при расчете трансфертов из бюджетов поселений.

Четвертый тип методик предусматривает включение в формулу для расчета трансферта индекса бюджетных расходов. Тем самым в рамках методики учитываются объективные различия в объемах финансирования муниципальных услуг. В рамках этой методики подушевые налоговые доходы рассчитываются по формуле:

$$ПНД_j = \frac{\PhiНД_j}{ИБР_j \cdot H_j},$$

где $ИБР_j$ – индекс бюджетных расходов.

Данная методика не получила широкого распространения. Она используется в 5 регионах при расчете трансфертов из бюджетов муниципальных районов и городских округов и в 4 регионах при расчете трансфертов из бюджетов поселений.

Не вписывается ни в один из перечисленных вариантов методик для расчета отрицательного трансферта методология, утвержденная в Республике Алтай. В этом регионе расчет отрицательного трансферта осуществляется в два этапа. На первом этапе размер отрицательного трансферта рассчитывается по формуле:

$$C_j = 0,5 \cdot (ПРНД_j - ПУ) \cdot H_j,$$

где $ПРНД$ – подушевые расчетные налоговые доходы⁵⁷.

Затем производится сравнение подушевых расчетных налоговых доходов муниципального образования за вычетом отрицательного трансферта со средним по всем муниципальным образованиям соответствующего типа уровнем. В случае если подушевые доходы муниципалитета превышают средний уровень, производится перерасчет субвенции таким образом, чтобы довести доходы всех муниципалитетов до среднего уровня. Данная методика не соответствует нормам Бюджетного кодекса РФ, согласно которым, во-первых, по-

⁵⁷ При этом в методике не указано, каким образом и на основе какой информации рассчитывается этот показатель.

роговый уровень подушевых расходов должен по меньшей мере на 30% превышать средний уровень по муниципальным образованиям. Во-вторых, размер субвенции не может быть больше 50% превышения подушевыми доходами муниципалитета порогового уровня. На сегодняшний момент недостатки данной методики на практике не проявились, поскольку расчет трансферта для конкретных муниципалитетов на 2007 г. произведен не был.

Необходимо отметить, что среди регионов, которые ввели отрицательный трансферт в 2007 г., сложные методики расчета, включающие индексы и коэффициенты удорожания бюджетных услуг, не получили распространения. Только два региона (Оренбургская область и Ставропольский край) используют методику с индексом налогового потенциала и индексом бюджетных расходов. При расчете трансфертов из бюджетов поселений эта методика вообще не использовалась. Расчет проводился с использованием данных о фактических доходах и индексе налогового потенциала.

2.4. Выводы

В настоящей главе был проведен анализ законодательства субъектов РФ, регулирующего систему межбюджетных отношений между регионами и муниципальными образованиями. При этом основное внимание уделялось проблемам обеспечения муниципальных образований доходами для финансирования решения вопросов местного значения. В частности, в исследовании были рассмотрены вопросы установления единых/дифференцированных нормативов отчислений от налогов, софинансирования муниципальных расходов и выделения финансовой помощи. Кроме того, был рассмотрен вопрос о введении в регионах отрицательного трансферта.

Единые нормативы отчислений от налогов. Единые нормативы отчислений от налогов были установлены в большинстве регионов, включенных в анализ (в 51 из 77 регионов), в большинстве случаев эти нормативы устанавливались для муниципальных районов. Примеры установления единых нормативов для поселений единичны (12 из 77 регионов). При этом политика по установлению нормативов сильно различалась от региона к региону: одни регионы предпочли

установить нормативы от 1–2 налогов, другие в максимальной степени дифференцировали доходную базу местных бюджетов. Анализ перечня налогов, закрепленных за муниципальным уровнем, также не позволил выделить единого подхода к выбору подобных налогов. Часть регионов, последовав рекомендациям Минфина России, установила нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, налогов на малый бизнес и налога на имущество организаций. Другие регионы ввели нормативы отчислений от налогов на добычу полезных ископаемых, акцизов, налогов на игровой бизнес и ряда других.

Софинансирование расходов местных бюджетов. По федеральному законодательству, действовавшему в 2007 г., софинансирование расходов местных бюджетов могло осуществляться из двух фондов: Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда муниципального развития. В субъектах Федерации, помимо субсидий из этих двух фондов, широкое распространение получила практика предоставления местным бюджетам «прочих субсидий» и «прочих субвенций».

Как показал анализ регионального законодательства, в регионах софинансировался большой перечень муниципальных расходов. Основными из них являлись расходы на материальную поддержку и повышение заработной платы работников бюджетной сферы, оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений, капитальный ремонт и улучшение их материально-технической базы. Кроме того, в значительном числе регионов софинансированию подлежали расходы на ремонт жилищного фонда, компенсацию убытков коммунальных предприятий, возникающих в результате государственного регулирования тарифов, обеспечение жильем и/или выплату субсидий на приобретение жилья отдельным категориям граждан. При этом необходимо отметить, что большие объемы софинансирования муниципальных расходов свидетельствуют о том, что субъекты Федерации предпочитают выделять финансовую помощь муниципальным образованиям не в виде дотаций, которые те могут расходовать в соответствии со своими приоритетами, а в виде субсидий, за счет

которых финансируются виды расходов, признанные приоритетными на региональном уровне.

В ходе анализа не удалось установить четкого соответствия между видами муниципальных расходов и трансфертами, преимущественно передаваемыми с целью софинансирования этих видов расходов (субсидии из ФССР, субсидии из ФМР, прочие субсидии или прочие субвенции). Один и тот же вид расходов в разных регионах мог финансироваться различными видами трансфертов. При этом из Фонда софинансирования социальных расходов в 2007 г. выделялись как субсидии на текущие расходы, так и субсидии на расходы инвестиционного характера. В связи с этим представляется вполне оправданным объединение с 2008 г. этих двух фондов в Фонд софинансирования расходов.

Дотации муниципальным районам и городским округам, как и предусмотрено Бюджетным кодексом, выделялись из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. В регионах из фондов финансовой поддержки выделялись три вида дотаций: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, подушевые дотации и дотации на компенсацию потерь местных бюджетов, возникших в результате перехода к новой системе межбюджетных отношений.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности выплачивались во всех 77 регионах. При этом в большинстве регионов при определении размера дотаций бюджетная обеспеченность рассчитывалась как отношение индексов налогового потенциала к индексу бюджетных расходов, включающего факторы удорожания, характеризующие дифференциацию бюджетных расходов в субъектах Федерации. Однако в части регионов в (13 регионах) сохранилась практика расчета дотаций с использованием нормативных расходов, рассчитанных с учетом фактических расходов муниципалитетов по отдельным статьям бюджетной классификации. Использование нормативных расходов в методиках расчета дотаций приводит к тому, что при выравнивании бюджетной обеспеченности учитывается дифференциация расходов, не обусловленная объективными факторами, влияющими на стоимость муниципальных услуг, а вызванная

различиями в сложившемся уровне фактических расходов муниципалитетов, в том числе в уровне развития бюджетной сети, эффективности управления муниципальными финансами и т.п. В этой ситуации снижаются стимулы для органов местного самоуправления к проведению активной финансовой политики, направленной на повышение эффективности расходов местных бюджетов.

Помимо дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и подушевых дотаций, 38 регионов приняли решение распределять часть средств фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов с целью компенсации потерь местных бюджетов, возникших в результате перехода к новой методике расчета межбюджетных трансфертов. При этом в большинстве случаев за счет этих дотаций местным бюджетам финансировался бюджетный дефицит. В отдельных случаях за счет дотаций покрывалась разница в доходах муниципалитетов в текущем и в очередном финансовом годах или изменение размера дотаций, произошедшее в результате применения новых методик расчета. Кроме дотаций на компенсацию потерь местных бюджетов, выплачиваемых из фондов финансовой поддержки, в отдельных регионах этот вид дотаций выделялся из специально созданных фондов стабилизации или сбалансированности местных бюджетов. Из этих фондов также нередко выплачиваются дотации на покрытие кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения местных бюджетов. В результате практически во всех регионах в той или иной форме покрывались фактические расходы бюджетов.

Таким образом, в условиях переходного периода, когда федеральным законодательством разрешено использование фактических доходов и расходов муниципальных образований при расчете финансовой помощи, фактически сохранилась ситуация с распределением финансовой помощи, существовавшая до начала бюджетной реформы, когда дотации выделялись на покрытие разницы между доходами и расходами муниципальных образований. При этом существенно усложнились процедуры сбора информации и расчета объема дотаций, однако перехода от финансирования бюджетной сети к выравниванию бюджетной обеспеченности и формированию

условий для решения закрепленных вопросов местного значения, что было одной из основных целей реформы, на практике не произошло.

Дотации поселениям. Из двух возможных вариантов предоставления дотаций поселениям, предусмотренных Бюджетным кодексом, большинство регионов (56 регионов) приняло решение о делегировании полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям органам местного самоуправления муниципальных районов. Только в 19 регионах дотации поселениям передавались с регионального уровня. В 4 регионах получателями средств региональных ФФПП в 2007 г. являлись муниципальные районы, которые имеют в своем составе вновь образованные поселения и которые в соответствии с региональным законодательством решают вопросы местного значения этих поселений.

Замена дотаций дополнительными нормативами. Дополнительные дифференцированные нормативы были установлены для муниципальных районов и городских округов в 50 регионах в счет дотаций из ФФПМР(ГО) и для городских округов в 5 регионах в счет дотаций из ФФПП. При этом в большинстве регионов нормативы были введены не только в счет подушевых дотаций, как установлено Бюджетным кодексом, но и в счет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что возможно только на переходный период в соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ. Соответственно, если не изменится федеральное законодательство, по окончании переходного периода в 32 из 50 регионов будет необходимо менять методики распределения фондов финансовой поддержки.

Анализ перечня налогов, от которых в регионах устанавливаются дополнительные нормативы, показал, что в большинстве регионов в 2007 г. нормативы были установлены от налога на доходы физических лиц. Таким образом, выполняя требование Бюджетного кодекса о распределении 10% подоходного налога между муниципальными образованиями в виде единых и/или дополнительных нормативов, большинство регионов пошло по пути установления дополнительных нормативов.

Отрицательный трансферт. Механизм отрицательного трансферта не получил широкого распространения в субъектах РФ. Возможность взимания отрицательного трансферта предусмотрена в законодательстве 51 региона. При этом отрицательный трансферт в 2007 г. взимался только в 13 регионах. Можно предположить, что в регионах, где отрицательный трансферт на практике не применялся, он был введен для того, чтобы исключить из числа получателей подушевых дотаций из фондов финансовой поддержки финансово обеспеченные муниципальные образования.

Как показал анализ, применение предусмотренных бюджетным законодательством механизмов предоставления финансовой помощи и взимания отрицательного трансферта приводит к наличию встречных финансовых потоков, прежде всего между региональными бюджетами и бюджетами муниципальных районов и городских округов. Это связано с тем, что из ФФПМР(ГО) выделяются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и подушевые дотации. Дотации на выравнивание получают муниципалитеты, уровень бюджетной обеспеченности которых не превышает установленный регионом критерий выравнивания. Подушевые дотации получают все муниципалитеты, не уплачивающие отрицательный трансферт, т.е. муниципальные образования, расчетные подушевые доходы которых не превышают двукратного среднего уровня по муниципальным образованиям (в отдельных регионах в соответствии с региональным законодательством – уровня 1,3). Поскольку бюджетная обеспеченность и расчетные подушевые доходы определяются в соответствии с различными методиками, возможны ситуации, когда высокие подушевые доходы соответствуют низкому уровню бюджетной обеспеченности. В результате муниципалитет может получать дотации на выравнивание и уплачивать отрицательный трансферт. Примером такого муниципалитета в 2007 г. был городской округ – ЗАТО «пос. Михайловский» Саратовской области, который получал дотации из обоих фондов финансовой поддержки и одновременно уплачивал отрицательный трансферт. В случае городских округов возможны также ситуации, когда они получают дотации из

одного фонда финансовой поддержки и уплачивают отрицательный трансферт в другой.

Приложение 2.1. Коэффициенты удорожания бюджетных услуг, используемые при расчете индексов бюджетных расходов

В главе 2 описаны коэффициенты удорожания бюджетных расходов, наиболее часто используемые при расчете индекса бюджетных расходов в субъектах Федерации, а именно коэффициенты уровня урбанизации, масштаба, дисперсности расселения, возрастной структуры населения и стоимости жилищно-коммунальных услуг. В настоящем Приложении анализируются подходы к расчету коэффициентов, не вошедших в текст главы, но получивших достаточно широкое распространение в методиках расчета дотаций муниципальным районам и городским округам. К ним относятся, в частности, коэффициенты заработной платы, транспортной доступности, уровня цен и наполняемости классов.

Необходимо отметить, что в региональных методиках расчета индекса бюджетных расходов также встречаются: коэффициент уровня газификации, коэффициент соотношения расходов на 1 учащегося в сельских и городских школах, коэффициент структуры спроса для отраслей бюджетной сферы и т.п. Однако такие коэффициенты используются только в одном-двух регионах, и анализ их расчетов в настоящее Приложение не вошло.

Коэффициент заработной платы

При расчете индекса бюджетных расходов коэффициент заработной платы применяется в 15 регионах, а именно в Архангельской, Амурской, Камчатской, Ростовской, Сахалинской, Томской, Челябинской, Читинской областях, в Республиках Алтай, Бурятия, Коми, Саха, а также в Краснодарском, Приморском, Хабаровском краях и в Ханты-Мансийском автономном округе. Несмотря на то что в каж-

дом из 13 регионов применяется собственная формула расчета данного коэффициента, можно выделить общие подходы.

Анализ методик расчета коэффициента заработной платы позволил выделить два основных подхода к расчету, используемых вышеперечисленными регионами. *Первый подход* заключается в применении только расчетной надбавки в размере 25% к окладам и тарифным ставкам специалистов социально-культурной сферы, народного образования, здравоохранения, культуры за работу в сельской местности. Этот подход нашел применение в 3 регионах: в Челябинской области, Краснодарском крае и Ханты-Мансийском автономном округе.

В общем случае формула, применяемая для расчета коэффициента, имеет вид⁵⁸:

$$K_i^{3П} = \frac{P_i^{гор} + 1,25 \times P_i^{сел}}{P^{гор} + 1,25 \times P^{сел}},$$

где $P_i^{гор}$ – удельный вес городского населения i -го муниципального района (городского округа);

$P_i^{сел}$ – удельный вес сельского населения i -го муниципального района (городского округа);

$P^{гор}$ – удельный вес городского населения субъекта Федерации;

$P^{сел}$ – удельный вес сельского населения субъекта Федерации.

1,25 – расчетная надбавка в размере 25% к окладам и тарифным ставкам специалистам социально-культурной сферы, народного образования, здравоохранения, культуры за работу в сельской местности.

⁵⁸ Обозначения, используемые в формулах расчета, не всегда соответствуют обозначениям, используемым в региональных методиках, поскольку для простоты восприятия в настоящей работе все обозначения максимально унифицированы.

Необходимо отметить, что приведенная выше формула используется в Челябинской области и в Краснодарском крае. В Ханты-Мансийском автономном округе формула имеет вид:

$$K_i^{3П} = \frac{1 + 0,25 \times P_i^{сел}}{1 + 0,25 \times P^{сел}}.$$

При втором подходе коэффициент заработной платы рассчитывается с учетом следующих факторов удорожания:

- районные коэффициенты к заработной плате, установленные федеральными и региональными нормативно-правовыми актами;
- территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными и региональными нормативно-правовыми актами в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В некоторых случаях в расчеты также включаются расходы на компенсацию затрат на проезд к месту использования отпуска и индексация уровня заработной платы.

Этот подход нашел применение в 8 регионах: в Сахалинской, Томской и Читинской областях, Республиках Алтай, Коми и Саха (Якутия), Приморском и Хабаровском краях. В общем случае коэффициент заработной платы для данной группы регионов рассчитывается по формуле:

$$K_i^{3П} = \frac{(K_i^{рай} + K_i^{мер} + K_i^{сн} + E_i) \times K_i^P \times I^{3П}}{K^{3П}},$$

где $K_i^{рай}$ – районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными и областными нормативно-правовыми актами (используется в Томской, Читинской, Сахалинской областях и в Республике Саха (Якутия));

$K_i^{мер}$ – территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными и областными нормативно-правовыми актами в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (ис-

пользуются в Томской, Читинской, Сахалинской областях и в Республике Саха (Якутия));

$K_i^{сн}$ – расчетная надбавка в размере 25% к окладам и тарифным ставкам специалистам социально-культурной сферы, народного образования, здравоохранения, культуры за работу в сельской местности (используется в Томской области);

E_i – расчетная надбавка для определения компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска для работников бюджетной сферы муниципального района (городского округа) (используется в Томской области и в Республике Саха (Якутия));

$I^{3П}$ – индексация уровня заработной платы (применяется в Томской, а также используется в использующей другой подход Ростовской области);

$K^{3П}$ – средневзвешенный по региону с учетом численности постоянного населения муниципальных районов (городских округов) коэффициент дифференциации заработной платы (используется во всех регионах этой группы);

K_i^P – коэффициент расселения или коэффициент дисперсности расселения. Используется в методиках расчета коэффициента заработной платы в 4 из 8 регионов: Сахалинской, Томской областях, Республике Коми и Приморском крае, а также в Ростовской области.

В общем случае этот коэффициент рассчитывается по формуле:

$$K_i^P = \frac{I_i + 1}{I + 1},$$

где I_i – удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 человек, в численности постоянного населения муниципального образования;

I – удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 человек, в численности

постоянного населения в среднем по всем муниципальным образованиям.

В Томской области данный коэффициент не нормируется по средним для региона значениям, а в Сахалинской области вместо населенных пунктов с численностью населения менее 500 человек используется численность населения, проживающего в сельских населенных пунктах.

В Республике Коми, помимо вышеперечисленных коэффициентов, в формулу также включается коэффициент возрастной структуры населения, рассчитываемый по формуле:

$$K_i^{BC} = \frac{A_i + 1}{A + 1},$$

где A_i – доля населения в возрасте до 17 лет и лиц старше трудоспособного возраста в численности постоянного населения муниципального образования;

A – доля населения в возрасте до 17 лет и лиц старше трудоспособного возраста в численности постоянного населения в среднем по всем муниципальным образованиям.

Стоит также отметить, что в отличие от остальных регионов в Республике Коми на коэффициенты расселения и возрастной структуры умножается не числитель, а знаменатель формулы.

Не вписывается в приведенную выше классификацию методика расчета коэффициента заработной платы в Архангельской области, в которой совмещается использование районных и территориальных северных надбавок, а также надбавок к заработной плате специалистов, работающих в сельской местности. В данном случае коэффициент рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{зпj} = \frac{\left((1 - P_i^{сел}) \times (K_i^{мер} + K_i^{pai}) + P_i^{сел} \times (K_i^{мер} + K_i^{pai} + 0,25) \right)}{\left((1 - P^{сел}) \times \frac{\sum_j (K_i^{мер} + K_i^{pai}) \times H_j}{H} + P^{сел} \times \frac{\sum_j (K_i^{мер} + K_i^{pai} + 0,25) \times H_j}{H} \right)}.$$

Коэффициент транспортной доступности

Одним из факторов, которые в значительном числе регионов учитывались при расчете индексов бюджетных расходов, является транспортная доступность территорий. При этом в методиках расчета индекса бюджетных расходов составляющие понятия «транспортная доступность территории» используются по-разному: одни регионы разработали результирующий показатель, в состав которого с определенными весами включаются все факторы, влияющие на транспортную доступность, другие регионы рассматривали все составляющие транспортной доступности как отдельные коэффициенты удорожания.

К регионам, разработавшим результирующий показатель транспортной доступности, относятся: Амурская, Белгородская, Курганская, Сахалинская, Томская, Читинская области, Республики Дагестан и Коми, Алтайский, Пермский и Приморский края, а также Ханты-Мансийский автономный округ. Во вторую группу регионов можно включить 9 регионов: Архангельскую, Иркутскую, Омскую, Оренбургскую, Пензенскую, Смоленскую, Ленинградскую области, Республику Саха (Якутия) и Ставропольский край (всего 12 регионов).

В двух регионах – в Республике Дагестан и Сахалинской области – законодательно определены не методики расчета коэффициентов транспортной доступности, а значения коэффициентов транспортной доступности для всех муниципальных районов и городских округов. При этом в Республике Дагестан для каждого района применяется собственный коэффициент доступности и коэффициент горности, а в Сахалинской области все муниципальные образования поделены на несколько категорий, каждой из которых присвоен определенный коэффициент. Например, для расположенных на Курильских островах муниципальных районов и городских округов коэффициент, характеризующий транспортную доступность территорий, принимается равным 1,8, а для муниципальных районов и городских округов, не имеющих железнодорожного сообщения с областным центром, – 1,2.

Необходимо отметить, что среди регионов, в которых рассчитывается коэффициент транспортной доступности, набор показателей для расчета существенно различается. Наибольшее распространение получили такие показатели, как коэффициент сезонности, коэффициент транспортной освоенности, коэффициент освоенности населенными пунктами, коэффициент удаленности от железнодорожных станций, коэффициент доступности районного центра, коэффициент удаленности и коэффициент удорожания по паромным переправам.

Коэффициент сезонности

В существующих методиках имеются два варианта расчета коэффициента сезонности ($K_i^{сезон}$), который призван отражать долю населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза продукции. В первом случае он учитывает продолжительность срока транспортной доступности для районов, отнесенных к территориям с ограниченными сроками завоза продукции, и рассчитывается по формуле:

$$K_i^{сезон} = z_i \cdot 360 / 180,$$

где z_i – удельный вес численности населения, проживающего в местностях с ограниченными сроками завоза продукции, в численности постоянного населения территорий с ограниченными сроками завоза продукции;

360 – срок транспортной доступности для муниципальных районов (городских округов), не отнесенных к территориям с ограниченными сроками завоза продукции (дней);

180 – максимальный срок транспортной доступности для муниципальных районов (городских округов), отнесенных к районам с ограниченными сроками завоза продукции (дней).

Во втором варианте расчета используются лишь данные о численности населения, проживающего на труднодоступных территориях:

$$K_i^{сезон} = 1 + \frac{Hc_i}{H},$$

где Hc_i – численность населения муниципального образования, проживающего в районе с ограниченными сроками доставки товаров;

H – численность постоянного населения всех муниципальных районов (городских округов) на начало планируемого года.

Данный коэффициент используется в 7 регионах. В 2 регионах (Амурская и Читинская области) используется первый вариант расчета коэффициента, в Томской области – второй. В остальных регионах – комбинация этих способов расчета (Белгородская область, Алтайский и Приморский края, Ханты-Мансийский АО). При этом во всех случаях коэффициент сезонности применяется как составная часть результирующего коэффициента транспортной доступности (см. табл. П.2.1.1).

Коэффициент транспортной освоенности

Коэффициент транспортной освоенности ($k_i^{просв}$) в разных регионах имеет различное содержание. Так, он может отражать протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием, соотношение автомобильных дорог с нетвердым и твердым покрытием, а также плотность железных дорог в данном муниципальном районе (городском округе). Однако в большинстве случаев этот коэффициент показывает отклонение плотности сети автомобильных дорог в отдельном муниципальном районе от среднего по региону РФ. Формула расчета в общем случае выглядит следующим образом:

$$k_i^{просв} = 1 - \frac{p_i}{p_{cp}},$$

где p_i – плотность автодорог общего пользования и ведомственных со всеми видами покрытий в i -м муниципальном районе (городском округе);

P_{cp} – плотность автодорог общего пользования и ведомственных со всеми видами покрытий в среднем по региону.

Данный коэффициент используется в 12 регионах, при этом в 7 регионах (Амурская, Читинская, Белгородская, Курганская, Томская области, Республика Коми и Приморский край) – как составная часть результирующего коэффициента транспортной доступности, в 5 регионах (Архангельская, Омская, Оренбургская, Пензенская и Ленинградская области) – как отдельный коэффициент удорожания (см. *табл. П.2.1.1*).

Коэффициент освоенности населенными пунктами

Коэффициент освоенности населенными пунктами ($k_i^{осветер}$) показывает отклонение числа населенных пунктов на единицу площади муниципального района (городского округа) от среднего числа населенных пунктов на единицу площади в регионе в целом. Рассчитывается по формуле⁵⁹:

$$k_i^{осветер} = 1 - \frac{m_i}{m_{cp}},$$

где m_i – отношение количества населенных пунктов i -го муниципального района (городского округа) к общей площади i -й территории;

m_{cp} – средняя по области величина количества населенных пунктов к общей площади области.

Данный коэффициент используется в 3 регионах: Амурской, Читинской и Белгородской областях (см. *табл. П.2.1.1*).

⁵⁹ Отрицательные значения коэффициента освоенности территории принимаются равными 0.

Коэффициент удаленности от железнодорожных станций

Данный коэффициент показывает, насколько далеко от районного центра расположена ближайшая железнодорожная станция по сравнению со среднерегиональными значениями.

$$k_i^{\text{ждосв}} = 1 - \frac{\text{ЖД}_i}{\text{ЖД}_{\text{ср}}},$$

где ЖД_i – удаленность районного центра от железнодорожной станции;

$\text{ЖД}_{\text{ср}}$ – средняя по региону удаленность районных центров от железнодорожных станций.

Данный коэффициент применяется в 4 регионах: Белгородской и Курганской областях, Республике Коми и Ханты-Мансийском АО (см. табл. П.2.1.1).

Коэффициент доступности районного центра

Данный коэффициент рассчитывается как средневзвешенное расстояние от центров муниципальных районов до населенных пунктов по основным направлениям дорог.

$$k_i^{\text{райцентр}} = \frac{\sum_{j=1}^n d_j^i \times H_j^i}{\sum_{j=1}^n H_j^i},$$

где j – направление дорог от центра i -го муниципального района;

n – количество направлений дорог;

H_j^i – численность населения населенных пунктов i -го муниципального района, находящихся в пределах j -го направления дорог;

d_j^i – сумма участков дорог, обеспечивающих кратчайшее расстояние от центра муниципального района до всех населенных пунктов и от центров поселений до населенных пунктов этих поселений i -го муниципального района по j -му направлению дорог.

Коэффициент включен в методики расчета индекса бюджетных расходов двух регионов: Курганской области и Пермского края (см. табл. П.2.1.1).

Коэффициент удаленности

Данный коэффициент показывает степень удаленности конкретного муниципального района (городского округа) от регионального центра.

$$k_i^{удал} = \sum \frac{Удал_i}{Удал_{cp}},$$

где $Удал_i$ – удаленность муниципального района (городского округа) от регионального центра;

$Удал_{cp}$ – среднее значение удаленности муниципальных районов (городских округов) от регионального центра.

Если удаленность i -го муниципального района меньше средней по региону, то коэффициент принимается равным 1.

Коэффициент применяется в 6 регионах, при этом в 3 регионах – как часть результирующего показателя транспортной доступности, в 3 – как самостоятельный коэффициент удорожания (см. табл. П.2.1.1).

Коэффициент удорожания по паромным переправам

Данный коэффициент призван учитывать удорожание стоимости товаров и услуг, которое обеспечивается использованием паромных переправ в процессе доставки.

$$k_i^{\text{паром}} = 1 + \left(\frac{H^{\text{паром}}}{H} \times \frac{H_i^{\text{паром}} \times 100}{H^{\text{паром}}} \right),$$

где 1 – базовый коэффициент удорожания по водной переправе (const);

$H^{\text{паром}}$ – численность населения всех муниципальных образований, имеющих паромные переправы;

H – численность постоянного населения всех муниципальных районов (городских округов) на начало года;

$H_i^{\text{паром}}$ – численность населения муниципального образования, имеющего паромные переправы.

Таблица П.2.1.1

**Коэффициенты, применяемые в методиках расчета
индекса бюджетных расходов с целью учета транспортной
доступности территорий**

	Коэффициент сезонности	Коэффициент транспортной освоенности (плотность / протяженность дорог с твердым покрытием)	Коэффициент транспортной освоенности (доля дорог с твердым / нетвердым покрытием)	Коэффициент транспортной освоенности (плотность железных дорог)	Коэффициент освоенности населенными пунктами	Коэффициент удаленности от железнодорожных станций	Коэффициент удорожания по паромным перевозкам	Коэффициент доступности районного центра	Коэффициент удаленности	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Регионы с комплексным коэффициентом транспортной доступности										
Белгородская область	+	+				+	+			
Томская область	+	+						+		+

Продолжение таблицы П.2.1.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Амурская область	+	+			+				
Читинская область	+	+			+				
Курганская область		+				+		+	
Приморский край	+	+		+					
Ханты-Мансийский АО*	+		+			+			
Пермский край			+					+	
Республика Коми		+				+			
Сахалинская область									+
Республика Дагестан									+
Алтайский край	+								
Регионы, использующие отдельные коэффициенты									
Архангельская область		+							
Иркутская область									+
Омская область		+							
Оренбургская область		+							
Пензенская область		+							
Смоленская область									+
Ленинградская область		+							
Республика Саха (Якутия)									+
Ставропольский край			+						

* В Ханты-Мансийском АО при определении транспортной доступности муниципальных районов и городских округов учитываются различные факторы. Для муниципальных районов используются коэффициенты сезонности и коэффициент транспортной освоенности, а для городских округов вместо транспортной освоенности учитывается удаленность от железнодорожных станций.

Коэффициент уровня цен

Коэффициент уровня цен применяется при расчетах индекса бюджетных расходов в 13 регионах: в Архангельской, Амурской, Белгородской, Камчатской, Курганской, Ростовской, Челябинской, Читинской областях, Республиках Алтай, Башкортостан, Коми, Якутия и Ханты-Мансийском автономном округе.

В большинстве рассматриваемых регионов коэффициент уровня цен рассчитывается как соотношение стоимости минимальной потребительской корзины или прожиточного минимума в i -м муниципальном районе со средним по региону значением. При этом данные о стоимости потребительской корзины используются в 4 субъектах РФ: в Архангельской и Челябинской областях, в Республике Саха (Якутия) и Ханты-Мансийском автономном округе. Величина прожиточного минимума включена в расчеты в Амурской и Белгородской областях.

В общем виде коэффициент ($K_{\text{цeni}}$) рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{цeni}} = \frac{Ц_i}{Ц},$$

где $Ц_i$ – стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в i -м муниципальном районе (городском округе);

$Ц$ – средняя стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в субъекте РФ.

В 4 регионах (Камчатская, Курганская, Ростовская области и Республика Коми) в коэффициенте уровня цен, помимо стоимости потребительской корзины, используются также коэффициенты:

- транспортной доступности (Камчатская, Курганская, Ростовская области, Республика Коми);
- возрастной структуры (Курганская, Камчатская и Ростовская области);
- дисперсности расселения (Курганская область).

В общем случае расчет производится по следующей формуле:

$$K_{\text{цeni}} = KTD_i \times KBC_i \times KD_i \times \frac{C_i}{C},$$

где KBC_i – коэффициент возрастной структуры в i -м муниципальном районе (городском округе);

KD_i – коэффициент дисперсности расселения в i -м муниципальном районе (городском округе).

В 2 регионах (Читинская область и Республика Алтай) при определении коэффициента уровня цен учитывается разница в стоимости доставки грузов, которая рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{цeni}} = \frac{(P_i \times T + C)}{C},$$

где P_i – установленное расстояние от районного центра до i -го поселения;

T – установленная стоимость 1 т/км перевозки грузов.

В Республике Башкортостан вместо коэффициента уровня цен применяется стоимость потребительской корзины по группе продовольственных товаров и услуг с учетом структуры потребительских расходов сельского и городского населения:

$$C_i = C_i^{\text{прод}} \left(\frac{D_i^{\text{гор}}}{D_{\text{прод}}^{\text{гор}}} + \frac{D_i^{\text{сел}}}{D_{\text{прод}}^{\text{сел}}} \right),$$

где $C_i^{\text{прод}}$ – стоимость потребительской корзины по группе продовольственных товаров и услуг в i -м муниципальном районе (городском округе);

$D_i^{гор}$ – доля городского населения в i -м муниципальном районе (городском округе);

$D_{прод}^{гор}$ – доля продовольственных товаров и услуг в потребительских расходах городского населения Республики Башкортостан;

$D_i^{сел}$ – доля сельского населения в i -м муниципальном районе (городском округе);

$D_{прод}^{сел}$ – доля продовольственных товаров и услуг в потребительских расходах сельского населения Республики Башкортостан.

Коэффициенты наполняемости групп или классов

Подобные коэффициенты удорожания применяются в 4 регионах: в Астраханской, Магаданской, Читинской областях и в Хабаровском крае. При этом в Астраханской и Магаданской областях используются два коэффициента наполняемости: коэффициент наполняемости групп в детских садах и коэффициент наполняемости классов в школах. В Читинской области применяется лишь коэффициент наполняемости групп в детских садах.

Расчет этих коэффициентов осуществляется по следующим формулам.

Коэффициент наполняемости групп в детских садах i -го муниципального района или городского округа (K_i^{HG}):

$$K_i^{HG} = \frac{\left(1 + \frac{ЧД_{cp}}{ЧД_i}\right)}{2},$$

где $ЧД_{cp}$ – среднее число детей в группе в детских садах i -го муниципального района (городского округа);

$ЧД_i$ – среднее число детей в группе в детских садах в целом по региону в последнем отчетном году.

Коэффициент наполняемости классов в школах i -го муниципального района или городского округа ($K^{НК}_i$):

$$K^{НК}_i = \frac{\left(1 + \frac{ЧУ_{cp}}{ЧУ_i}\right)}{2},$$

где $ЧУ_{cp}$ – среднее число учащихся в классах в общеобразовательных учреждениях i -го муниципального района (городского округа);

$ЧУ_i$ – среднее число учащихся в классах в общеобразовательных учреждениях в целом по региону в последнем отчетном году.

Существенно отличается от вышеприведенной методика расчета коэффициентов наполняемости классов в школах в Хабаровском крае. В данном случае коэффициент учитывает отклонение фактической наполняемости классов общеобразовательных школ в муниципальном образовании от нормативной:

$$K^{ОШ}_{H_i} = \frac{K^{НК}_{норм} \times K^{ОШ}_i}{H_i^{учащ}},$$

где $K^{ОШ}_{H_i}$ – коэффициент удорожания образовательной услуги;

$K^{НК}_{норм}$ – норматив наполнения классов общеобразовательных школ (принимается равным 25 человек);

$K^{ОШ}_i$ – количество классов в общеобразовательных учреждениях в i -м муниципальном образовании;

$H_i^{учащ}$ – численность учащихся общеобразовательных учреждений в i -м муниципальном образовании в расчетном году.

Необходимо отметить, что при использовании таким образом рассчитанного коэффициента наполняемости классов общеобразовательных школ при прочих равных условиях индекс бюджетных рас-

ходов будет выше у муниципалитетов, на территории которых много малокомплектных школ. Соответственно объем дотаций этим муниципалитетам будет больше, чем муниципальным образованиям, реструктурировавшим сеть своих образовательных учреждений. Таким образом, можно предположить, что включение этого коэффициента в методики расчета индекса бюджетных расходов будет оказывать дестимулирующее воздействие на проведение органами местного самоуправления работы по реструктуризации бюджетной сети.

Глава 3. Финансовые результаты реформы межбюджетных отношений в субъектах РФ

Как показал обзор федерального и регионального законодательства, представленный в предыдущих главах настоящей работы, характеристики системы межбюджетных отношений в субъектах РФ во многом зависят от того, какие решения приняты региональными властями по основным возможным альтернативам в данной сфере.

Во-первых, в процессе формирования системы межбюджетных отношений органы государственной власти субъектов Федерации имеют возможность выбора между обеспечением муниципальных образований налоговыми доходами путем закрепления за ними единых нормативов отчислений от налогов, поступающих в региональный бюджет, и передачей средств на выравнивание бюджетной обеспеченности в форме дотаций. При первом варианте создаются стимулы для органов местного самоуправления проводить активную политику по экономическому развитию территорий с целью наращивания собственной налоговой базы. Во втором случае в большей степени обеспечивается выравнивание финансовых возможностей муниципальных образований по предоставлению муниципальных услуг. При этом в условиях неравномерно распределенной налоговой базы по территории субъектов Федерации эти варианты, как правило, являются в значительной степени альтернативными.

Во-вторых, регионы выбирают между двумя различными вариантами исполнения государственных полномочий, закрепленных за ними федеральным законодательством. При первом варианте государственные полномочия исполняются региональными органами государственной власти, в том числе их территориальными подразделениями. При втором варианте полномочия передаются на муниципальный уровень региональными законами с соответствующими субвенциями на их исполнение.

В-третьих, существуют два альтернативных варианта предоставления муниципальным образованиям финансовой помощи. При пер-

вом варианте финансовая помощь предоставляется в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, при этом муниципалитеты самостоятельно принимают решения, какие направления расходов финансировать за счет этих средств. При втором варианте муниципальным образованиям предоставляются субсидии на финансирование социально значимых муниципальных расходов, перечень которых определяется на региональном уровне.

Решения органов государственной власти по перечисленным выше вопросам оказывают прямое влияние на структуру доходов местных бюджетов и распределение доходов между региональными и муниципальными бюджетами. Результаты изучения финансовых последствий решений, принятых региональными органами власти, для бюджетов муниципальных образований представлены в настоящей главе. Данный анализ проведен на основе отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований за 2007 г., опубликованных на сайте Федерального казначейства (www.goskazna.ru). Из анализа были исключены Москва и Санкт-Петербург, где система организации и финансирования органов местного самоуправления существенно отличается от принятой на всей остальной территории страны. Кроме того, в выборку регионов не были включены Республика Ингушетия и Чеченская Республика, в которых территориальная организация местного самоуправления, по данным Минрегионразвития России, на конец 2007 г. не была определена⁶⁰, и Агинский Бурятский АО, бюджетная информация об исполнении муниципальных бюджетов которого за 2007 г. недостоверна.

3.1. Распределение доходов между региональными и местными бюджетами

Одной из основных характеристик системы межбюджетных отношений в субъектах РФ является степень децентрализации полно-

⁶⁰ Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году / Под общ. ред. Д.Р. Хромова. М.: ИД «Юриспруденция», 2007.

мочий и соответственно бюджетных доходов, направляемых на их финансирование. В качестве критерия оценки может быть рассмотрен такой показатель, как *«доля доходов консолидированного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального бюджета»*. Этот показатель демонстрирует, какая доля бюджетных ресурсов региона поступает в распоряжение органов местного самоуправления. Соответственно он может рассматриваться как обобщающая характеристика степени влияния местных органов власти на предоставление общественных услуг населению, проживающему в границах муниципальных образований. При этом, как показал анализ регионального законодательства, значительную часть доходов местных бюджетов составляют субвенции, выделяемые на финансирование переданных на муниципальный уровень государственных полномочий. В связи с этим для оценки возможности проведения органами местного самоуправления финансовой политики по решению вопросов местного значения особый интерес представляют собственные доходы местных бюджетов (доходы за вычетом субвенций), которые предназначены для финансирования собственных муниципальных полномочий. Для оценки собственных доходов может использоваться показатель *«доля доходов консолидированного муниципального бюджета (без учета субвенций) в доходах консолидированного регионального бюджета»*.

В табл. 3.1 представлены значения рассматриваемых показателей за 2001–2007 гг. Как видно из таблицы, в среднем по регионам Российской Федерации доля доходов местных бюджетов в консолидированных региональных бюджетах за период 2001–2005 гг. снизилась с 55,3 до 38,7%. Ситуация изменилась в 2006 г., когда значение рассматриваемого показателя возросло до 53,6%, почти достигнув уровня 2001 г. Аналогичная картина наблюдается при анализе динамики показателя *«доля доходов консолидированного местного бюджета (без учета субвенций) в доходах консолидированного регионального бюджета в среднем по Российской Федерации»*. В данном случае за период 2001–2005 гг. значение показателя снизилось с 50,1 до 28,1%. В 2006 г. наблюдался рост до 36,6%.

Такая динамика распределения поступлений доходов между бюджетами регионального и муниципального уровней достаточно ярко демонстрирует тенденции последних лет в распределении полномочий между двумя уровнями власти, в соответствии с которыми для начала 2000-х годов была характерна постепенная централизация полномочий и доходов муниципальных образований на региональном уровне. В 2006 г. вступили в силу новые положения законов, регулирующие разграничение расходных полномочий и доходных источников между уровнями власти, что и привело к изменению соотношения местных и регионального бюджета в расходах консолидированных бюджетов регионов. Тем не менее, хотя по общей доле передаваемых на местный уровень ресурсов в 2006–2007 гг. фактически воспроизводится ситуация начала 2000-х годов, доля средств, направляемых на финансирование решения вопросов местного значения, существенно ниже, чем в 2001 г., что частично может объясняться централизацией полномочий, а частично – снижением объема нефинансируемых мандатов.

Таблица 3.1

Доля доходов консолидированного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального бюджета в среднем по субъектам Российской Федерации, 2001–2007 гг., %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доля доходов КМБ в доходах КРБ в целом по Российской Федерации – всего	55,33	44,01	43,56	43,05	38,73	53,61	53,41
В том числе:							
доля доходов КМБ (без учета субвенций) в доходах КРБ в целом по Российской Федерации	50,05	40,17	39,01	35,15	28,13	36,55	41,92

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2001–2007; расчеты авторов.

Дополнительную информацию дает анализ распределения регионов по группам в зависимости от значений рассматриваемых показателей. Как видно из *табл. 3.2*, значение показателя «доля консоли-

дированного местного бюджета в консолидированном региональном бюджете» в 2007 г. у большинства регионов находится в интервале от 45 до 65%. Регионами, в которых этот показатель превышает 65%, являются Ярославская, Новосибирская, Новгородская, Магаданская, Челябинская, Кемеровская области, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО. Минимальное значение этого показателя (38,28%) зафиксировано в Тюменской области.

Иная ситуация наблюдается при анализе доли консолидированного местного бюджета без учета субвенций. В данном случае у большинства регионов значение показателя находится в интервале от 25 до 55%. В 4 регионах (Тюменская область, Корякский АО, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская Республики) доля собственных доходов местных бюджетов не превышает 25% доходов консолидированного регионального. Максимальное значение данного показателя (76,1%) зафиксировано в Ямало-Ненецком АО. Кроме того, в 3 регионах (Челябинская, Ярославская, Магаданская области) значение показателя находится в интервале от 55 до 65%. Картографический материал, иллюстрирующий данную классификацию, приводится на *рис 3.1*.

Таблица 3.2

**Классификация субъектов РФ по доле доходов
консолидированного местного бюджета в консолидированном
региональном бюджете, 2007 г.**

	Доля доходов консолидированного местного бюджета в консолидированном региональном бюджете			
	Всего доходов		Доходы без учета субвенций	
	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу
До 25%	0	0,00	4	4,94
25–45%	11	13,58	45	55,55
45–55%	41	50,62	28	34,57
55–65%	20	24,69	3	3,70
Свыше 65%	9	11,11	1	1,23

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

В табл. 3.3 представлены данные о доле доходов консолидированного регионального бюджета, поступающих в бюджеты городских округов, муниципальных районов и поселений. Как видно из таблицы, доходы городских округов и муниципальных районов составляют в среднем по 25% консолидированных региональных бюджетов (без учета субвенций – 20,97 и 17,44% соответственно), в то время как поселений – только 4,71% (без учета субвенций – 4,07%).

Минимальное значение показателя «доля доходов городских округов в консолидированном региональном бюджете» – 2,43% – зафиксировано в Ленинградской области, где все крупные города, до начала муниципальной реформы являвшиеся самостоятельными муниципальными образованиями, получили статус городских поселений. В результате в области остался только один городской округ – Сосновый Бор – с численностью населения 66,4 тыс. чел. Одновременно в Ленинградской области наблюдается самая высокая доля доходов поселений в консолидированном региональном бюджете – 17,54%.

Кроме Ленинградской области, в перечень регионов с минимальной долей доходов городских округов в консолидированном региональном бюджете входят Чукотский и Корякский АО, Республики Алтай и Саха (Якутия)⁶¹. Максимальное значение этого показателя наблюдается в Калининградской, Кемеровской, Свердловской, Мурманской и Челябинской областях. По бюджетам поселений минимальная доля зафиксирована в Сахалинской, Саратовской, Московской, Мурманской, Самарской областях⁶²; максимальная – в Ненецком АО, Республиках Мордовия и Саха (Якутия), Усть-

⁶¹ В расчеты не включаются Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский АО, на территории которых не создано городских округов.

⁶² Необходимо отметить, что при расчете доли доходов поселений в консолидированных региональных бюджетах из выборки были исключены Свердловская, Новгородская, Рязанская, Псковская области, Чукотский АО, Еврейская автономная область, в которых в 2007 г. поселения финансировались по сметам, являющимся составной частью бюджетов муниципальных районов. Соответственно значение анализируемого показателя в них равно 0.

Ордынском АО. Минимальная доля доходов консолидированного регионального бюджета направляется муниципальным районам Приморского края, Мурманской, Самарской и Сахалинской областям; максимальная – муниципальным районам Корякского и Ямало-Ненецкого АО, Республики Саха (Якутия), Ленинградской и Новгородской областям.

Таким образом, как показал анализ, на распределение доходов между различными типами муниципальных образований влияет не только объем закрепленных за ними полномочий, но и принципы построения территориальной структуры местного самоуправления в регионах в части отнесения городов к городским поселениям или городским округам.

При рассмотрении распределения доходов консолидированного муниципального бюджета между бюджетами городских округов, муниципальных районов и поселений можно заметить следующее. Доли доходов бюджетов городских округов и муниципальных районов в доходах консолидированного муниципального бюджета сравнимы (составляют около 46%). При включении в анализ только собственных доходов бюджетов доля городских округов в консолидированном муниципальном бюджете возрастает до 49,6%, а муниципальных районов снижается до 42,1%. Доходы поселений в среднем по регионам составляют около 10% консолидированного муниципального бюджета. При этом обращает внимание значительный разброс значений доли доходов поселений в консолидированном муниципальном бюджете по сравнению с аналогичными показателями по городским округам и муниципальным районам (коэффициент вариации по поселениям равен 0,62, по городским округам – 0,35, по муниципальным районам – 0,32).

Таблица 3.3

**Доля доходов городских округов, муниципальных районов
и поселений в консолидированном региональном
и местном бюджетах, 2007 г., %**

	Доходы, всего				Доходы без учета субвенций			
	max	min	среднее	коэффициент ва- риации	max	min	среднее	коэффициент ва- риации
Доля доходов консолидированного муниципального бюджета в консолидированном региональном бюджете, всего	89,88	38,29	53,41	0,1603	76,14	20,03	41,92	0,2291
В том числе доля сводных бюджетов:								
городских округов	58,42	2,43	25,24	0,4025	46,14	1,85	20,97	0,4248
муниципальных районов	47,01	1,36	24,12	0,3232	35,56	1,33	17,44	0,4057
поселений	17,54	0,05	4,71	0,6509	17,37	0,05	4,07	0,6845
Доля в консолидированном муниципальном бюджете сводных бюджетов:								
городских округов	97,19	3,82	46,74	0,3394	97,15	3,93	49,58	0,3191
муниципальных районов	88,49	2,81	45,78	0,3229	88,53	2,85	42,11	0,3522
поселений	29,50	0,09	8,70	0,6143	36,89	0,09	9,63	0,6194

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

Доля консолидированных местных бюджетов в консолидированных региональных бюджетах

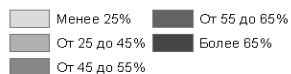
С учетом субвенций



Без учета субвенций



Условные обозначения



0 200 500 1000 1500 2000

Рис. 3.1. Классификация субъектов Федерации по доле консолидированных местных бюджетов в консолидированных региональных бюджетах

3.2. Структура доходов местных бюджетов

Как уже упоминалось выше, решения органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования системы межбюджетных отношений достаточно существенно влияют на структуру доходов местных бюджетов, в частности, на соотношение налоговых доходов бюджетов и безвозмездных перечислений. Как видно из *табл. 3.4*, на протяжении всего рассматриваемого периода наблюдалось снижение доли налоговых доходов в общем объеме доходов консолидированных местных бюджетах с 55,0% в 2001 г. до 27,67% в 2007 г. При этом переход к новой системе межбюджетных отношений, который произошел в большинстве регионов в 2006 г., не изменил наметившуюся ранее тенденцию к снижению доли налоговых доходов. На протяжении 2001–2007 гг. постепенно возрастала доля неналоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов. В 2007 г. доля неналоговых доходов достигла 10,43% общего объема муниципальных доходов в среднем по регионам России. Это может быть связано, с одной стороны, с постепенным развитием предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, доходы от которой в отдельных регионах достигают 20% доходов муниципалитетов, а с другой – с начавшимся в 2005–2006 гг. процессом приватизации непрофильного муниципального имущества. Структура межбюджетных трансфертов постоянно меняется. В 2001 г. наибольший объем средств (15,33% общего объема доходов) передавался местным бюджетам в виде «трансфертов», вторыми по значимости были субвенции, доля дотаций составляла 11,66%. В период 2002–2004 гг., напротив, наибольший объем средств передавался на местный уровень в виде дотаций. В 2005 г. резко возросла доля субвенций в структуре доходов местных бюджетов (с 18,3% в 2004 г. до 29,8% в 2005 г.). Субвенции остаются наиболее значимым видом межбюджетных трансфертов в структуре доходов муниципалитетов. Необходимо отметить, что снижение доли дотаций в доходах местных бюджетов может объясняться, в частности, тем, что по действующему бюджетному законодательству часть дотаций заменяется дополнительными дифференцированными нормативами и в бюджетной статистике отражаются как налоговые доходы.

Таблица 3.4

**Структура доходов консолидированных местных бюджетов,
2001–2007 гг.**

	Доля в общем объеме доходов в среднем по бюджетам, %						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Налоговые	55,00	50,02	48,33	45,50	34,17	28,44	27,67
Неналоговые	3,83	4,21	4,76	5,46	7,85	10,20	10,43
Межбюджетные трансферты	40,40	36,33	45,45	44,55	43,79	57,65	61,36
В том числе:							
дотации	11,66	19,65	27,73	20,87	7,04	19,47	16,32
субвенции	13,39	12,88	13,42	18,27	29,77	31,06	21,85
субсидии	Н.д.*	3,80	4,31	5,41	6,97	7,12	13,07

*В отчетах об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2001 г. субсидии отдельно не выделяются. Межбюджетные трансферты делятся на дотации, субвенции и трансферты. Доля трансфертов в общем объеме безвозмездных и безвозвратных перечислений от бюджетов других уровней составляла 15,33%.

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2001–2007; расчеты авторов.

При анализе структуры доходов отдельно городских округов, муниципальных районов и поселений наибольшая доля налоговых доходов (39,34%) в 2007 г. наблюдается у городских округов (см. табл. 3.5). По бюджетам муниципальных районов этот показатель равен 17,71%, поселений – 25,06%. Наиболее значимым источником налоговых доходов муниципальных бюджетов всех типов является подоходный налог (у городских округов – 26,31%, у муниципальных районов – 13,40%, у поселений – 15,92%). Налоги на малый бизнес и поимущественные налоги, закрепленные за местным уровнем Бюджетным кодексом РФ, в бюджетах городских округов и поселений в сумме составляют около 10% доходов, в бюджетах муниципальных районов – около 2%.

Столь низкая доля поимущественных налогов в доходах муниципальных районов объясняется тем, что по Бюджетному кодексу эти налоги зачисляются в бюджеты муниципальных районов только с межселенных территорий. Кроме того, в 2007 г. данные виды налогов являлись доходами муниципальных районов в регионах, которые

установили региональными законами, что все или часть вопросов местного значения поселений передаются муниципальным районам вместе с доходными источниками; а финансирование поселений осуществляется по сметам. К таким регионам относятся Свердловская, Новгородская, Рязанская, Псковская области, Чукотский АО, Еврейская автономная область.

Таблица 3.5

Структура доходов местных бюджетов в среднем по субъектам РФ, 2007 г.

	Доля в общем объеме доходов в среднем по бюджетам, %			
	консолидированный муниципальный бюджет	городские округа	муниципальные районы	поселения
1	2	3	4	5
Налоговые доходы	27,67	39,34	17,71	25,06
В том числе:				
налог на прибыль организаций	1,15	1,29	1,05	0,28
налог на доходы физических лиц	18,93	26,31	13,40	15,92
налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	0,63	1,03	0,32	0,12
единый налог на вмененный доход	2,50	3,98	1,53	0,05
единый сельскохозяйственный налог	0,05	0,01	0,06	0,23
земельный налог	2,79	4,23	0,41	7,24
налог на имущество физических лиц	0,30	0,41	0,05	1,17
налог на имущество организаций	0,40	0,51	0,40	0,02
Неналоговые доходы	10,43	16,18	4,94	8,95
В том числе:				
доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	4,71	7,04	2,24	6,12

Продолжение таблицы 3.5

1	2	3	4	5
доходы от предпринимательской деятельности	2,14	2,94	1,62	0,89
Безвозмездные и безвозвратные перечисления *	61,36	44,66	75,99	66,09
В том числе:				
дотации	16,32	6,75	21,97	33,50
субвенции	21,85	17,17	27,46	14,19
субсидии	13,07	13,53	13,67	12,67

* Объем безвозмездных и безвозвратных перечислений не равен сумме дотаций, субвенций и субсидий, в связи с тем что помимо перечислений от бюджетов других уровней бюджетной системы в местные бюджеты зачисляются безвозмездные поступления от государственных организаций и прочие безвозмездные поступления.

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

Безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ составляют по городским округам 44,66%, по муниципальным районам – 75,99%, по поселениям – 66,09%. Поскольку безвозмездные перечисления составляют значительную долю доходов муниципальных образований, достаточно информативным является анализ политики регионов по предоставлению трансфертов местным бюджетам, в частности, субвенций на финансирование переданных государственных полномочий, дотаций и субсидий на финансирование собственных полномочий органов местного самоуправления. Кроме того, дополнительная информация о системе межбюджетных отношений в регионах и о ее влиянии на доходы местных бюджетов может быть получена из анализа соотношения целевых и нецелевых трансфертов в общем объеме трансфертов, переданных на местный уровень.

Как видно из *табл. 3.6*, доля субвенций в доходах местных бюджетов в среднем по регионам РФ составляет 21,8%. Наибольшую долю субвенции составляют в бюджетах муниципальных районов – 27,67%, в бюджетах городских округов этот показатель равен 17,15%, в бюджетах поселений – 14,05%. При этом в отдельных ре-

гионах доля субвенций в доходах поселений существенно выше, чем в доходах муниципальных районов. Это может быть связано с тем, что собственные доходы поселений в этих регионах незначительны, и передаваемый объем субвенций составляет в них существенную долю. Примерами таких регионов могут быть Владимирская, Курская, Иркутская, Мурманская, Архангельская, Калужская области и ряд других регионов. Наблюдается большой разброс значений этого показателя по регионам. В частности, по поселениям коэффициент вариации⁶³ составляет 0,94, по городским округам и муниципальным районам – 0,6.

Таблица 3.6

Доля субвенций в доходах бюджетов городских округов, муниципальных районов и поселений, 2007 г., %

	Доля субвенций в доходах бюджетов, %			
	консолидированного муниципального бюджета	городских округов	муниципальных районов	поселений
max	49,17	48,50	56,80	64,81
min	2,83	2,68	2,32	0,87
среднее	21,80	17,15	27,67	14,05
коэффициент вариации	0,5318	0,5705	0,5499	0,9378

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

В табл. 3.7 представлена классификация регионов в зависимости от значения показателя «доля субвенций в доходах муниципальных образований». Как видно из таблицы, при анализе консолидированных муниципальных бюджетов в целом наибольшее число регионов (35 из 81 региона) относится к группе с долей субвенций в интервале от 20 до 35%, в 12 регионах значение этого показателя превышает 35%.

⁶³ Коэффициент вариации является характеристикой относительного разброса значений показателя вокруг среднего значения показателя по выборке.

Анализ бюджетов городских округов показывает, что наибольшее число регионов относится к группе со значением показателя в интервале от 10 до 35%. По муниципальным районам в 31 регионе значение показателя превышает 35%, еще в 19 регионах находится в интервале от 20 до 35%. Анализ информации по бюджетам поселений показывает, что в большинстве регионов, включенных в выборку, доля субвенций составляет не более 20%. При этом в 22 регионах значение этого показателя менее 5%. Картографический материал, иллюстрирующий данную классификацию, приводится на *рис. 3.2–3.3*.

Таким образом, приведенные выше данные подтверждают тот факт, что в большинстве регионов государственные полномочия в основном передавались муниципальным районам и городским округам. В меньшей степени исполнение полномочий делегировалось органам местного самоуправления поселений.

Таблица 3.7

Классификация регионов по доле субвенций в доходах муниципальных бюджетов, 2007 г.

Доля субвенций в доходах, %	Консолидированный муниципальный бюджет		Городские округа		Муниципальные районы		Поселения	
	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу
До 5	4	4,94	10	12,50	3	3,70	22	29,72
5–10	10	12,35	11	13,75	9	11,11	14	18,92
10–20	24	29,63	32	40,00	18	22,22	19	25,68
20–35	31	38,27	23	28,75	19	23,46	12	16,22
Свыше 35	12	14,81	4	5,00	31	38,27	7	9,46
<i>Справочно:</i>	81		80		81		74	
<i>число регионов в выборке*</i>								

*В выборку включались только регионы с ненулевыми доходами по бюджетам соответствующего типа муниципальных образований.

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

Еще одним показателем, характеризующим систему межбюджетных отношений, является «доля дотаций и субсидий в доходах бюджетов (без учета субвенций)», который характеризует степень дотационности муниципальных образований. В данном случае дотационность рассматривается как потребность в трансфертах из регионального бюджета для финансирования решения вопросов местного значения. Как видно из *табл. 3.8*, на протяжении 2001–2007 гг. доля дотаций и субсидий в общем объеме доходов муниципалитетов, направляемых на финансирование вопросов местного значения, постоянно менялась: 2001–2003 гг. – период роста дотационности муниципальных образований, 2004–2005 гг. – снижения. Максимальное значение этого показателя (39,03%) зафиксировано в 2006 г.

Таблица 3.8

Доля дотаций и субсидий в консолидированных муниципальных бюджетах (без учета субвенций), 2001–2007 гг.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доля дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов (без субвенций), %	30,18	23,74	36,25	31,85	19,58	39,03	33,06

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2001–2007; расчеты авторов.

В 2007 г. в среднем по регионам РФ доля субсидий и дотаций в консолидированном муниципальном бюджете составила 33,06% (см. *табл. 3.9*). При этом в Чукотском, Корякском автономных округах, Республике Северная Осетия – Алания данные трансферты составили более 55% местных бюджетов.

При анализе бюджетной информации по отдельным типам муниципальных образований необходимо отметить, что наибольшее значение данного показателя было зафиксировано для бюджетов поселений (в среднем по регионам он равен 54,74%). При этом в отдельных регионах дотации и субсидии составляют более 80% доходов поселенческих бюджетов (Липецкая, Магаданская области, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа). В бюджетах

городских округов трансферты на финансирование собственных полномочий органов местного самоуправления в среднем составляют 25,23%, муниципальных районов – 50,0%. При этом наибольший разброс значений данного показателя характерен для городских округов, коэффициенты вариации показателя «доля дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов» по муниципальным районам и поселениям практически одинаковы.

Таблица 3.9

Доля дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов (без учета субвенций), 2007 г., %

Доля дотаций и субсидий в доходах бюджетов, %				
	консолидированный местный бюджет	городские округа	муниципальные районы	поселения
max	77,50	80,88	84,54	96,40
min	9,71	1,23	16,54	9,80
среднее	33,06	25,23	50,00	54,74
коэффициент вариации	0,3108	0,4721	0,3089	0,3134

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

В табл. 3.10 приводится классификация регионов по доле дотаций и субсидий в доходах муниципальных бюджетов. Как видно из таблицы, при анализе данных по консолидированным муниципальным бюджетам наибольшее число регионов относится к группе со значением рассматриваемого показателя, находящимся в интервале от 25 до 50%. По городским округам доля субсидий и дотаций в доходной части бюджетов в большинстве случаев не превышает 25%. По муниципальным районам и поселениям она находится в интервале от 35% и выше. При этом в 38 из 81 региона в выборке более 50% расходов муниципальных районов финансируется за счет трансфертов из регионального бюджета. В 45 из 74 регионов аналогичная ситуация наблюдается по бюджетам поселений. Картографический материал, иллюстрирующий данную классификацию, приводится на рис. 3.4–3.5.

Таблица 3.10

**Классификация регионов по доле дотаций и субсидий
в доходах местных бюджетов (без учета субвенций), 2007 г.**

Доля дотаций и субсидий в доходах, %	Консолидированный муниципальный бюджет		Городские округа		Муниципальные районы		Поселения	
	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу
До 15	2	2,47	15	18,75	0	0,00	1	1,35
15–25	12	14,81	31	38,75	5	6,25	2	2,70
25–35	39	41,15	22	27,50	13	16,05	6	8,12
35–50	24	29,63	10	12,50	25	31,25	20	27,03
Свыше 50	4	4,94	2	1,25	38	46,91	45	60,81
<i>Справочно: число регионов в выборке</i>	81		80		81		74	

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

Одной из важных характеристик системы межбюджетных отношений является соотношение целевых и нецелевых трансфертов, которое раскрывает региональную политику с точки зрения обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления в распоряжении бюджетными доходами. В связи с тем что около 50% доходов муниципальных бюджетов в среднем по субъектам РФ составляют трансферты из региональных бюджетов, нельзя говорить об обеспечении финансирования деятельности органов местного самоуправления за счет налоговых и неналоговых доходов. В этих

условиях самостоятельность органов местного самоуправления в распоряжении средствами местных бюджетов во многом зависит от того, в виде каких трансфертов (целевых или нецелевых) им передается финансовая помощь. Как видно из *табл. 3.11*, соотношение целевых и нецелевых трансфертов в структуре безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней постоянно менялось. Максимальная доля нецелевых трансфертов (59,28% общего объема межбюджетных трансфертов консолидированным муниципальным бюджетам) была зафиксирована в 2003 г., минимальная (15,86%) – в 2005 г. После начала реформы межбюджетных отношений 2006–2007 гг. соотношение целевых и нецелевых трансфертов практически находится на уровне 2001 г., когда дотации составляли 33,6% всех безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней.

Таблица 3.11

Доля дотаций в общем объеме трансфертов консолидированным муниципальным бюджетам, 2001–2007 гг., %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доля дотаций в общем объеме трансфертов местным бюджетам, %	33,58	23,45	59,28	46,11	15,86	33,39	33,06

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2001–2007; расчеты авторов.

В 2007 г. политика регионов по вопросу обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления в распоряжении бюджетными доходами, передаваемыми в виде межбюджетных трансфертов, существенно различается. В среднем по консолидированным местным бюджетам доля дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов составляет 33,06%. Наибольшую долю дотации составляют в консолидированных местных бюджетах в Ненецком, Ханты-Мансийском, Корякском, Ямало-Ненецком АО и Пензенской области. В большей степени средства на местный уровень передаются в виде целевых трансфертов в Омской, Ярославской, Московской, Ростовской областях и Республике Мордовия.

Анализ бюджетной информации по отдельным типам муниципальных образований показывает, что по муниципальным районам доля дотаций в трансфертах составляет 35,08%, по городским округам – 16,9%, по поселениям – 56,48%. Таким образом, финансирование деятельности органов местного самоуправления поселений в большей степени осуществляется за счет дотаций. Это связано, с одной стороны, с меньшим по сравнению с городскими округами и муниципальными районами объемом переданных государственных полномочий, а с другой – с отсутствием софинансирования поселенческих расходов с регионального уровня. Как показал анализ регионального законодательства, получателями субсидий из ФССР и ФМР в большинстве регионов являются только городские округа и муниципальные районы. При этом, по имеющейся информации, в регионах получила распространение практика предоставления поселениям «целевых дотаций» – дотаций, которые органы местного самоуправления должны израсходовать на финансирование определенных статей расходов. Таким образом, по сути, эти перечисления являются целевыми трансфертами, однако в отчетах об исполнении местных бюджетов отражаются как дотации.

Таблица 3.12

**Доля дотаций в общем объеме трансфертов
бюджетам городских округов, муниципальных районов
и поселений, 2007 г., %**

Доля дотаций в общем объеме трансфертов, %				
	консолидированный местный бюджет	городские округа	муниципальные районы	поселения
max	92,57	66,86	94,81	96,40
min	1,74	0,00	0,00	11,77
среднее	33,06	16,86	35,08	56,48
коэффициент вариации	0,4281	0,8202	0,4793	0,3492

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

Классификация регионов по доле дотаций в общем объеме трансфертов муниципальным бюджетам приводится в *табл. 3.13*. Как видно из таблицы, доля дотаций в общем объеме трансфертов в среднем по регионам не превышает 50%. Исключением является Чукотский АО, где более 70% трансфертов передается в виде дотаций. По городским округам в наибольшем числе регионов доля дотаций не превышает 20%, по муниципальным районам находится в интервале от 20 до 50%, по поселениям превышает 30%. Картографическая иллюстрация приведенной выше классификации регионов приводится на *рис. 3.6–3.7*.

Таблица 3.13

Классификация регионов по доле дотаций в общем объеме трансфертов муниципальным бюджетам, 2007 г.

Доля дотаций в трансфертах, %	Консолидированный муниципальный бюджет		Городские округа		Муниципальные районы		Поселения	
	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу	число регионов	в % к итогу
До 10	3	3,70	28	38,36	5	6,17	0	0,00
10–20	7	8,64	27	33,75	11	13,58	2	2,70
20–30	27	33,33	13	16,25	18	22,22	6	8,11
30–50	37	45,68	11	13,75	34	41,98	22	29,73
Свыше 50	7	8,64	1	1,37	13	16,05	44	59,46
<i>Справочно: число регионов в выборке</i>	81		80		81		74	

Источник: отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России, 2007; расчеты авторов.

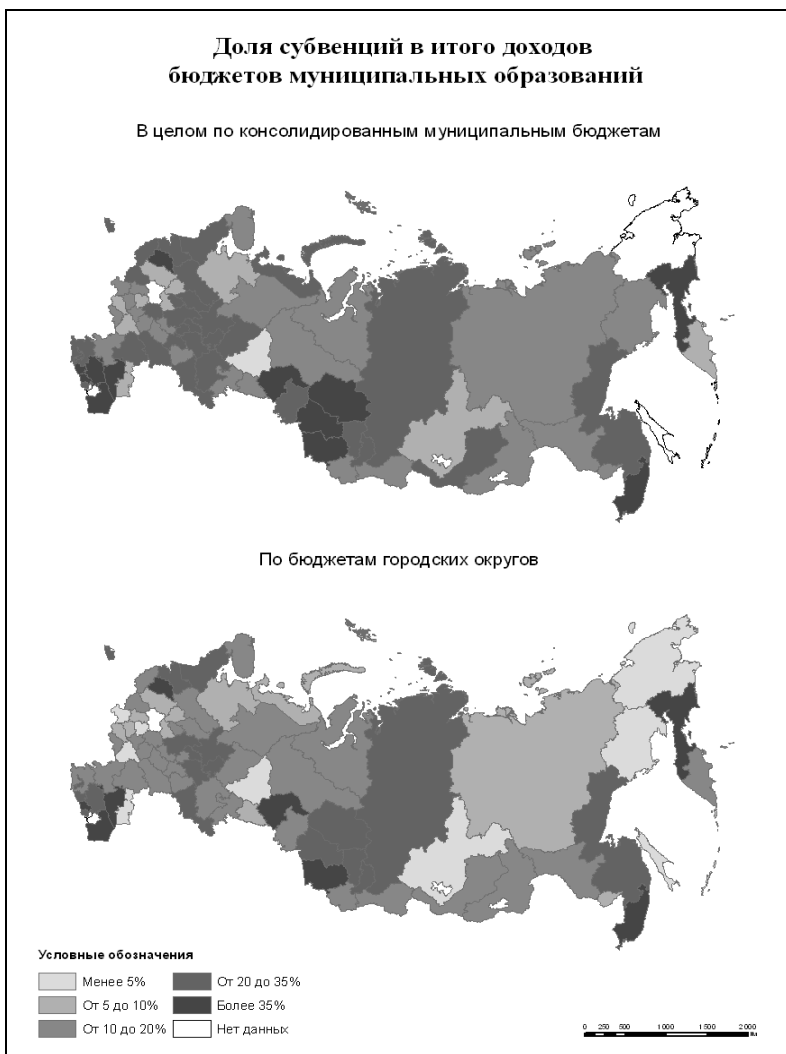


Рис. 3.2. Классификация регионов по показателю «Доля субвенций в итоге доходов бюджетов муниципальных образований» (по консолидированным муниципальным бюджетам и бюджетам городских округов)

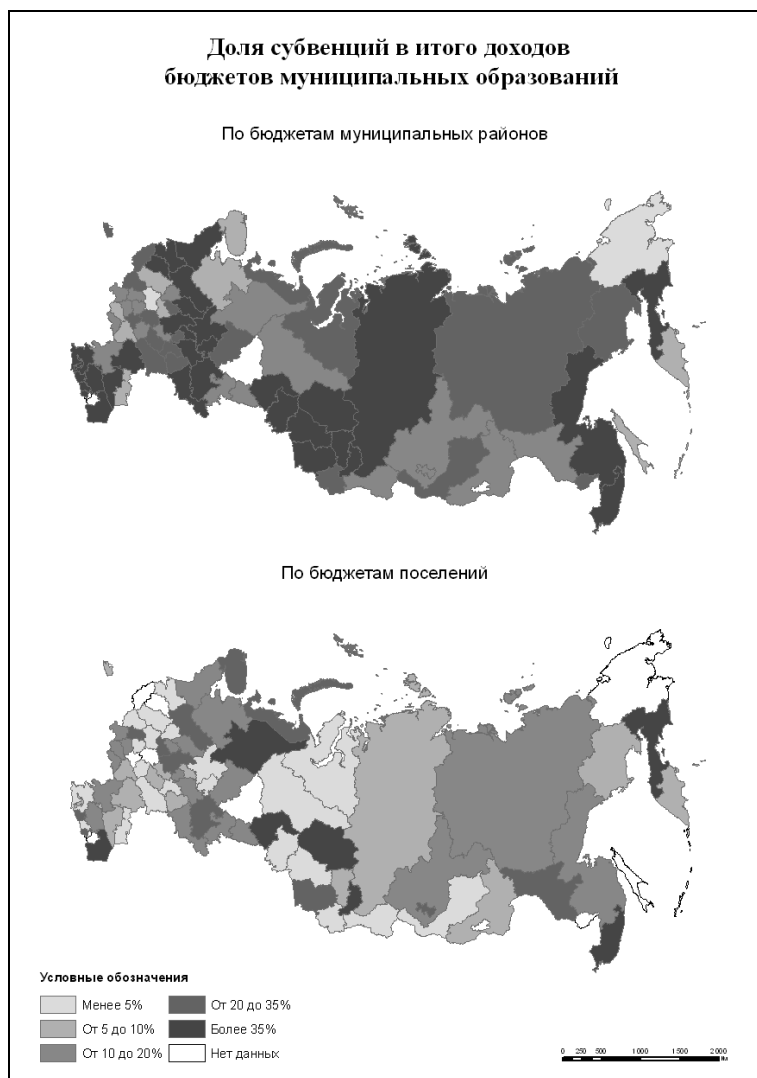


Рис. 3.3. Классификация регионов по показателю «Доля субвенций в итоге доходов бюджетов муниципальных образований» (по бюджетам муниципальных районов и поселений)

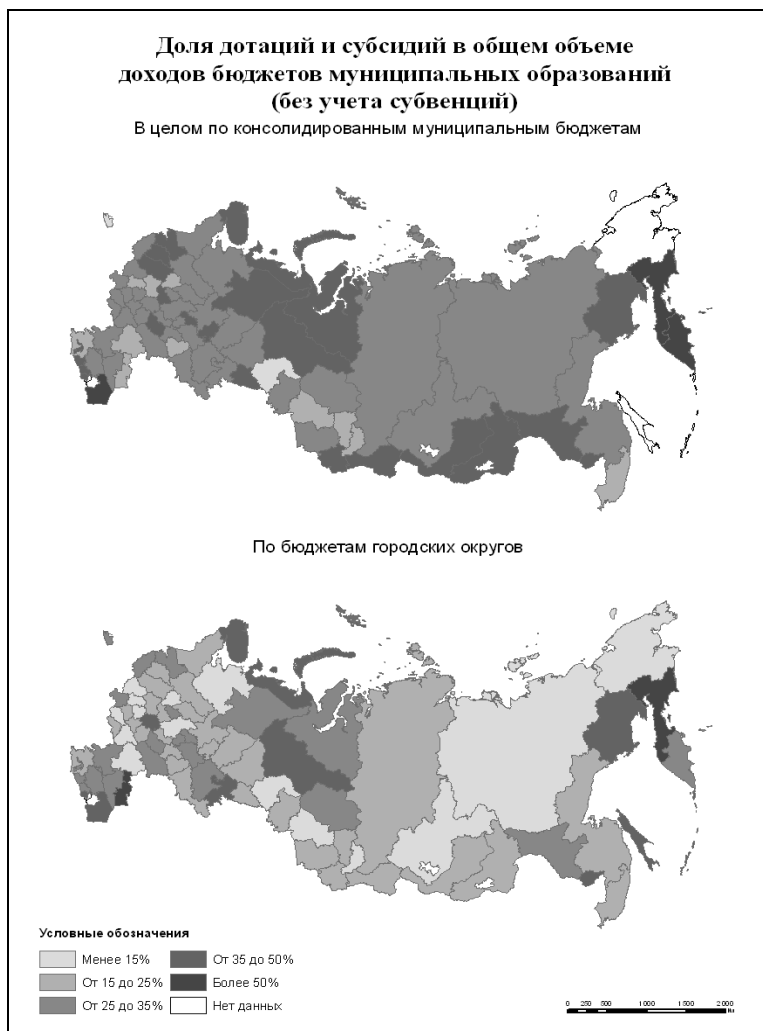


Рис. 3.4. Классификация регионов по показателю «Доля дотаций и субсидий в общем объеме доходов бюджетов муниципальных образований (без учета субвенций)» (по консолидированным муниципальным бюджетам и бюджетам городских округов)

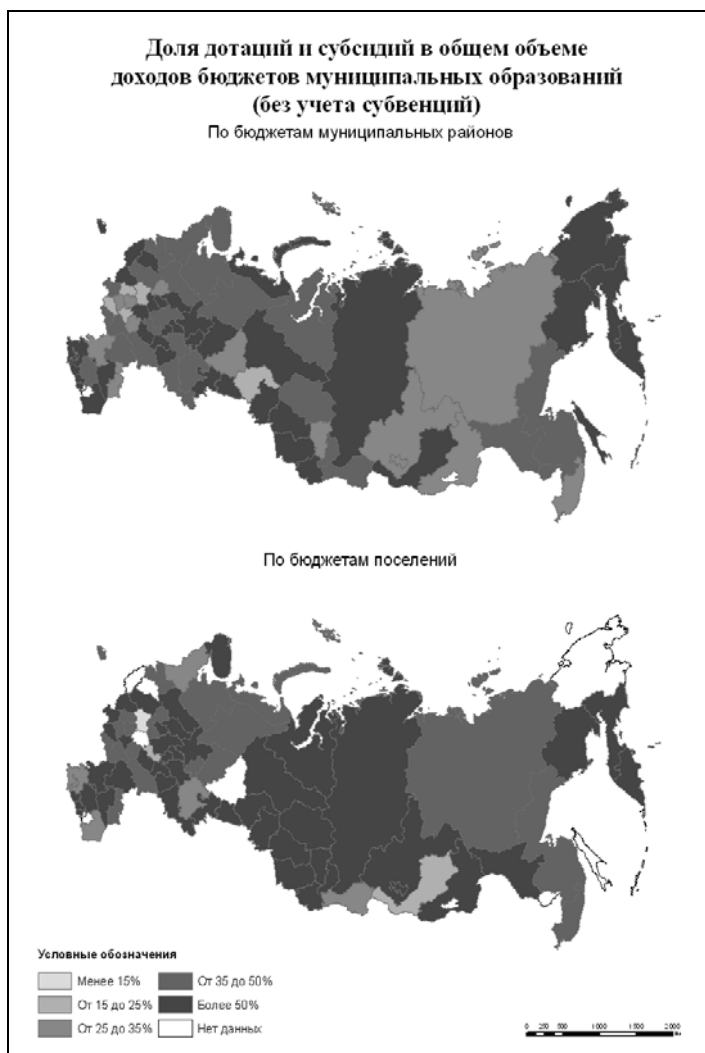


Рис. 3.5. Классификация регионов по показателю «Доля дотаций и субсидий в общем объеме доходов бюджетов муниципальных образований (без учета субвенций)» (по бюджетам муниципальных районов и поселений)

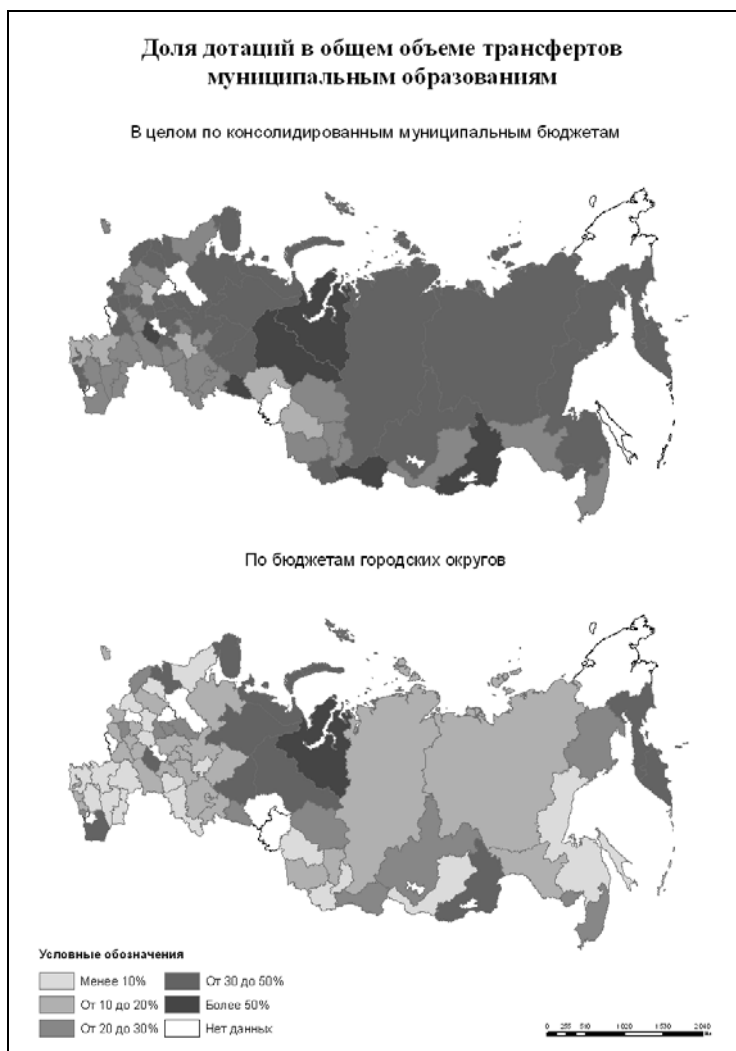


Рис. 3.6. Классификация регионов по показателю «Доля дотаций в общем объеме трансфертов муниципальным образованиям» (по консолидированным муниципальным бюджетам и бюджетам городских округов)

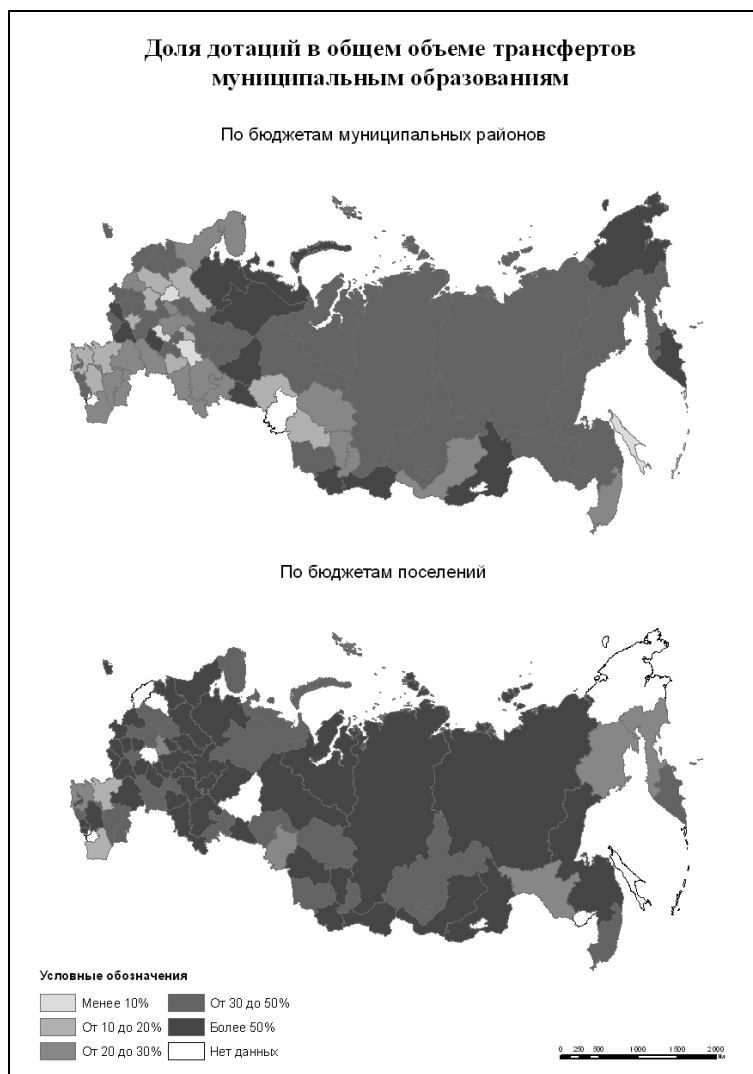


Рис. 3.7. Классификация регионов по показателю «Доля дотаций в общем объеме трансфертов муниципальным образованиям» (по бюджетам муниципальных районов и поселений)

3.3. Политика регионов по установлению единых и/или дополнительных нормативов и обеспеченность местных бюджетов налоговыми доходами

Как показал анализ регионального законодательства, приведенный в главе 2 настоящего исследования, политика регионов по обеспечению местных бюджетов налоговыми доходами существенно различалась. Все 77 регионов, включенные в анализ, можно разделить на 4 группы:

- регионы, установившие только единые нормативы отчислений в местные бюджеты;
- регионы, установившие только дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в местные бюджеты;
- регионы, установившие как единые, так и дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в местные бюджеты;
- регионы, не установившие нормативов отчислений в местные бюджеты.

При этом число регионов, включенных в каждую из этих групп, зависит от того, по отношению к какому типу муниципальных образований рассматривается политика регионов по установлению нормативов отчислений. Как видно из таблицы, практически все регионы установили единые и/или дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

Для городских округов единые нормативы были установлены в 26 регионах, дополнительные (дифференцированные) нормативы – в 24 регионах и единые и дополнительные нормативы – в 25 регионах. Два региона – Московская область и Республика Дагестан – не устанавливали нормативов отчислений в бюджеты городских округов. При этом в Московской области установлены дифференцированные нормативы для муниципальных районов, в то время как размер прогнозируемых подушевых доходов городских округов позволил исключить их из перечня получателей подушевых дотаций, заменяе-

мых дополнительными нормативами. В законодательстве Республики Дагестан не было найдено норм, устанавливающих единые или дополнительные нормативы⁶⁴.

По муниципальным районам ситуация сравнима с ситуацией в городских округах: только единые нормативы были установлены в 23 регионах, только дифференцированные – в 27 регионах, и те и другие нормативы отчислений были определены в 26 регионах. Нормативы не были установлены в Республике Дагестан.

По отношению к поселениям региональная политика по обеспечению их налоговыми налогами совершенно иная. Нормативы отчислений для этого типа муниципальных образований на региональном уровне в 2007 г. были определены только в 17 из 77 регионов. При этом в 8 регионах они установлены только в виде единых нормативов, в 5 регионах – только в виде дополнительных нормативов, в 4 регионах – в виде как единых, так и дополнительных нормативов.

В связи с тем что закрепление нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты имеет целью обеспечение муниципалитетов собственными доходными источниками и снижение их зависимости от трансфертов из регионального бюджета, интересно проанализировать, какую долю составляют налоговые доходы в общем объеме доходов местных бюджетов по вышеперечисленным группам регионов. Результаты анализа приводятся в *табл. 3.11*.

Как видно из этой таблицы, ситуация с обеспечением муниципальных образований налоговыми доходами путем закрепления за ними нормативов на региональном уровне существенно различается по типам муниципальных образований. В частности, по городским округам доля налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов сравнима по всем группам регионов, установившим нормативы. По регионам, установившим только единые нормативы, она

⁶⁴ Необходимо отметить, что отсутствие всех видов нормативов для всех типов муниципальных образований является нарушением требований Бюджетного кодекса, которым установлено, что субъекты обязаны распределить 10% подоходного налога, зачисляемого в региональный бюджет, в виде единых и/или дополнительных нормативов между муниципальными образованиями.

равна 42,76%, по регионам, установившим только дифференцированные нормативы, – 37,89%, по регионам, установившим и единые, и дифференцированные нормативы, – 40,34%. Существенно ниже значение данного показателя по регионам, не установившим нормативов (27,28%). При этом если в Республике Дагестан низкое значение этого показателя (24,5%) можно объяснить неразвитой налоговой базой, то в случае с городскими округами Московской области этот аргумент вряд ли может быть применим.

По муниципальным районам наибольшая доля налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов в 2007 г. – 22,17% – характерна для регионов, установивших как единые, так и дифференцированные нормативы. Второе по значимости значение этого показателя – 20,69% – наблюдается в регионах, установивших дополнительные нормативы отчислений в районные бюджеты. В регионах, установивших только единые нормативы, доля налоговых доходов составила всего 14,37%.

На основе этой информации можно сделать вывод, что единые нормативы являются достаточно эффективным механизмом обеспечения налоговыми доходами бюджетов городских округов. При этом, как показали расчеты, приведенные в Приложении 3.1, в регионах существует потенциал повышения единых нормативов отчислений. Этот потенциал может быть реализован, если нормативы отчислений будут установлены на таком уровне, чтобы наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования могли финансировать решение закрепленных за ними вопросов местного значения за счет налоговых и неналоговых доходов бюджетов. В случае муниципальных районов более эффективным является установление дифференцированных нормативов.

В бюджетах поселений наибольшую долю (41,25%) налоговые доходы составляют в регионах, установивших только дополнительные нормативы. По регионам, которые ввели только единые нормативы, значение этого показателя равно 26,07%. В регионах, где поселения получают налоговые отчисления как по единым, так и по дополнительным нормативам, эта доля равна 19,41%. При этом достаточно высокий процент налоговых доходов – 25,79% – наблюдает-

ся в группе регионов, не установивших регионального уровня нормативов отчислений в бюджеты поселений. Это сравнимо со значением этого показателя по группе регионов, установивших только единые нормативы отчислений в данные бюджеты. В связи с этим можно предположить, что нормативы для поселений были установлены в тех регионах, где поступления по налогам, закрепленным за поселенческим уровнем Бюджетным кодексом, чрезвычайно низки.

Таблица 3.11

Доля налоговых доходов в итоге доходов муниципальных образований в среднем по группам регионов, %*

	Городские округа		Муниципальные районы		Поселения	
	Число регионов	Доля налоговых доходов в итоге доходов в среднем по выборке регионов, %	Число регионов	Доля налоговых доходов в среднем по выборке регионов, %	Число регионов	Доля налоговых доходов в среднем по выборке регионов, %
1	2	3	4	5	6	7
Регионы, установившие нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты	75	40,34	76	19,08	17	29,15
В том числе:						
только единые	26	42,76	25	14,37	8	26,07
только дифференцированные	24	37,89	27	20,69	5	41,25
единые и дифференцированные	25	40,17	24	22,17	4	19,41

Продолжение таблицы 3.11

1	2	3	4	5	6	7
Регионы, не установившие нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты	2	27,28	1	2,75	60	25,79

*Из анализа, помимо Москвы и Санкт-Петербурга, были исключены Республики Ингушетия и Тыва, Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики, Агинский Бурятский, Корякский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа, по которым не был проведен анализ законодательства в связи с отсутствием текстов законов в общедоступных правовых базах.

3.4. Выводы

Анализ финансовых последствий реформы межбюджетных отношений для муниципальных образований позволил сделать следующие выводы.

Во-первых, достаточно устойчивой тенденцией последнего десятилетия являлось постепенное снижение доли местных бюджетов (без учета субвенций) в консолидированных региональных бюджетах, что свидетельствовало о процессе централизации части полномочий и доходных источников муниципальных образований на региональном уровне. Ситуация изменилась в 2006 г. с вступлением в силу новых положений федеральных законов, регулирующих разграничение полномочий и доходных источников между различными уровнями власти, когда доля передаваемых на местный уровень ресурсов фактически вернулась на уровень начала 2000-х годов. Однако в данном случае доля средств, направляемых на финансирование решения вопросов местного значения, существенно ниже, чем в 2001 г., что частично может объясняться централизацией полномочий, а частично – снижением объема нефинансируемых мандатов.

Во-вторых, анализ бюджетной информации по консолидированным муниципальным бюджетам в 2001–2007 гг. показывает, что в 2006 г., который был первым годом реформы межбюджетных отношений, сохранились ранее наметившиеся тенденции в структуре доходов местных бюджетов, а именно снижение доли налоговых дохо-

дов, рост неналоговых доходов и безвозмездных и безвозвратных перечислений от бюджетов других уровней бюджетной системы, большую часть которых составляли субвенции. Ситуация несколько изменилась в 2007 г., когда значительно возросла доля налоговых доходов в структуре доходов консолидированных муниципальных бюджетов. Однако в настоящий момент в связи с отсутствием достаточного объема информации не представляется возможным оценить, является это краткосрочной коррекцией, связанной с экономической и политической ситуацией, сложившейся в 2007 г., или устойчивой тенденцией, возникшей в результате реформы межбюджетных отношений.

В-третьих, в 2007 г. в структуре доходов местных бюджетов преобладают безвозмездные перечисления. Исключение составляют городские округа, в бюджетах которых доля налоговых и неналоговых доходов в среднем по регионам превышает 65%. В муниципальных районах доля собственных доходов (без учета межбюджетных трансфертов) составляет около 25%, в поселениях – около 33%. Основным источником налоговых доходов всех типов муниципальных образований является подоходный налог.

В-четвертых, в структуре межбюджетных трансфертов преобладают целевые трансферты. Исключение составляют бюджеты поселений, где доля дотаций – чуть более 50% общего объема межбюджетных трансфертов. Соответственно в регионах предпочтение отдается не созданию условий для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а финансированию конкретных мероприятий непосредственно с регионального уровня, что существенно ограничивает возможности органов местного самоуправления по проведению собственной финансовой политики.

Кроме того, анализ влияния политики регионов по установлению единых и дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты позволил сделать вывод о том, что установление единых нормативов является эффективным, хотя и недоиспользованным на сегодняшний момент, механизмом обеспечения налоговыми доходами городских округов. В случае же муниципальных районов рост доли

налоговых доходов в бюджетах наблюдается при введении дополнительных нормативов отчислений.

Приложение 3.1. Эмпирические исследования по отдельным вопросам организации межбюджетных отношений

В главах 1 и 2 настоящего исследования подробно рассматривались вопросы закрепления за местными бюджетами единых нормативов, при этом данная проблема рассматривалась в основном с точки зрения ее законодательного регулирования. В настоящем Приложении приводятся результаты анализа последствий для местных бюджетов принятия различных решений по этому вопросу. Анализ проводился с использованием фактических и прогнозных данных о доходах и расходах муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2006–2007 гг. При обсуждении отдельных вопросов также были использованы материалы по муниципальным образованиям Астраханской области.

Как уже неоднократно отмечалось в данной работе, Бюджетный кодекс разграничил доходные источники между различными уровнями власти и закрепил нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов, городских округов и поселений. Эти нормативы были установлены на достаточно низком уровне. В частности, федеральным законодательством на муниципальный уровень было передано только 30% налога на доходы физических лиц, в то время, как показывали расчеты, за местными бюджетами могло быть закреплено до 50% подоходного налога⁶⁵.

⁶⁵ В 2002 г. ИЭПП были подготовлены предложения по закреплению доходных источников за местными бюджетами (на основе расчетов по четырем субъектам Российской Федерации) на основе анализа бюджетных данных по четырем субъектам Российской Федерации – Амурской области, Республике Чувашии, Саратовской и Свердловской областям – при условии регулирования их расходных полномочий в соответствии с проектом новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Расчеты производились на основе прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, представленного Министерством финансов Российской Федерации в составе материалов

Решение о закреплении нормативов на таком уровне было принято в связи с тем, что в условиях значительной дифференциации налоговой базы по территории страны велика вероятность ситуации, при которой наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования получают значительный бюджетный профицит, в то время как возможности регионов по выравниванию бюджетной обеспеченности финансово необеспеченных муниципалитетов снизятся.

Дополнительно к федеральным нормативам единые нормативы могут устанавливаться на региональном уровне. Однако, закрепив полномочия по установлению нормативов за регионами, федеральное законодательство не сформулировало рекомендаций о том, чем нужно руководствоваться при определении величины единых нормативов. Методические рекомендации Минфина России по данному вопросу в основном были посвящены проблеме выбора налогов для закрепления за муниципальным уровнем.

Очевидно, что если при принятии решения об установлении единых нормативов ставить своей целью нахождение баланса между обеспечением муниципалитетов налоговыми доходами и созданием условия для предоставления муниципальных услуг на всей территории региона на определенном социально приемлемом уровне, то при расчете размера единых нормативов необходимо ориентироваться на наиболее финансово обеспеченные муниципалитеты. При этом нормативы должны устанавливаться на таком уровне, чтобы эти муниципальные образования могли в максимальной степени профинансировать решение вопросов местного значения, закреплённых за ними федеральным законодательством за счет собственных доходных источников (т.е. стремились к бездотационности). Однако в данных муниципалитетах в результате установления регионального норматива не должно возникать значительного профицита.

к проекту Закона о федеральном бюджете на 2003 г. Подробное описание полученных результатов см.: Стародубровская И., Славгородская М. Предложения по закреплению доходных источников за местными бюджетами (на основе расчетов по четырем субъектам Российской Федерации) (<http://www.iet.ru/files/persona/starodubrovskaya/1C39C77E.pdf>).

Во многих регионах наиболее финансово обеспеченными являются городские округа, прежде всего региональные столицы, которые имеют наиболее развитую налоговую базу. Однако, как показал анализ регионального законодательства, проведенный в предыдущей главе, около 92% городских округов получают финансовую помощь с регионального уровня в виде дотаций и/или дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений в счет финансовой помощи. Такая ситуация с финансовым обеспечением решения вопросов местного значения в городских округах может объясняться двумя причинами:

- в регионах сохраняется потенциал повышения нормативов отчислений от налогов, передаваемых муниципальным образованиям в виде единых нормативов, который не реализуется в первую очередь по политическим причинам;
- тезис о том, что городские округа являются наиболее финансово обеспеченными, верен не для всех регионов: в отдельных территориях наибольший уровень доходов получают не города, а отдельные муниципальные районы.

Оценка возможности закрепления за муниципальными образованиями единых нормативов

Оценка возможности закрепления за муниципальными образованиями единых нормативов отчислений от налогов осуществлялась с использованием бюджетной информации по муниципальным районам и городским округам Вологодской области.

Политика Вологодской области по закреплению за местными бюджетами нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в 2006–2007 гг.

Единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов для муниципальных образований области не установлены. Дифференцированные нормативы устанавливаются только для муниципальных районов и городских округов в счет финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. Дополнительные нормативы для поселений не устанавливаются.

В 2006 г. для муниципальных районов дополнительные нормативы устанавливались только от налога на доходы физических лиц, для городских округов (Вологды и Череповца) дополнительно были установлены нормативы отчислений от налога на прибыль и налога на игорный бизнес.

В 2007 г. перечень налоговых источников для муниципальных районов был существенно расширен: дополнительно к подоходному налогу им были полностью или частично переданы доходы от налога на прибыль, поступающего в бюджет области, от налога на имущество организаций, от единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, и от налога на игорный бизнес. Дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов представлены в *табл. П.3.1.1.*

Таблица П.3.1.1

Дополнительные (дифференцированные) нормативы, установленные для муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2006–2007 гг., %

	Налог на доходы физических лиц		Налог на прибыль		Налог на игорный бизнес		Налог на имущество организаций*	Единый налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2007	2007
Муниципальные районы								
мин.	9,9	9,9	0	30	0	0	31	75
макс.	9,9	9,9	0	100	0	0	100	90
средний	9,9	9,9	0	97,3	0	0	93,1	76,2
Городские округа								
Вологда	13,4	13,4	12,7	12,7	10	10	0	0
Череповец	8,1	8,1	0,4	0,4	10	10	0	0

* Налог на имущество организаций по имуществу, не входящему в Единую систему газоснабжения.

Источник: Закон Вологодской области от 22 декабря 2005 г. № 1399-ОЗ «Об областном бюджете на 2006 год», Закон Вологодской области от 8 декабря 2006 г. № 1537-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».

Методология расчетов

Оценка возможности закрепления за муниципалитетами единого регионального норматива отчислений от налогов осуществлялась по данным на 2006–2007 гг. с использованием следующей информации:

- численность постоянного населения муниципальных районов и городских округов на 1 января 2005 г., в том числе численность городского и сельского населения, численность населения в разрезе населенных пунктов;
- прогноз доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов на 2006–2007 гг., выполненный Департаментом финансов Вологодской области;
- оценка налогового потенциала муниципальных районов и городских округов по налогу на доходы физических лиц и единому налогу на вмененный доход на 2006–2007 гг., по единому сельскохозяйственному налогу – на 2007 г.;
- утвержденные бюджеты муниципальных районов и городских округов на 2006 г.;
- оценка расходов муниципальных районов и городских округов на 2007 г., выполненная Департаментом финансов Вологодской области.

В качестве налога, закрепляемого за муниципальными бюджетами, был выбран налог на доходы физических лиц, как наиболее равномерно распределенный по территории области. Оценка проводилась для двух вариантов установления регионального норматива:

- закрепление 10% налога на доходы физических лиц, который в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ должен распределяться между муниципальными образованиями;
- расчет максимально возможного регионального норматива, который может быть закреплен за местными бюджетами на постоянной основе. Размер максимально возможного регионального норматива определялся исходя из предположения о том, что при его установлении самые финансово обеспеченные муниципальные образования области (прежде всего г. Череповец) в максимальной степени смогут профинансировать свои расходы на ре-

шение вопросов местного значения, при этом не возникнет значительных профицитов бюджета.

При проведении расчетов осуществлялась оценка двух показателей: степень покрытия муниципальных расходов за счет налоговых и неналоговых доходов при различных вариантах закрепления регионального норматива и выравнивающий эффект, который оказывает закрепление нормативов на уровень среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

Необходимо отметить, что в состав налоговых включались доходы по нормативам, установленным Бюджетным кодексом, и доходы по оцениваемому региональному нормативу. В качестве расходов при проведении расчетов за 2006 г. использовались расходы, утвержденные решениями о бюджетах (за вычетом расходов, покрываемых за счет целевых трансфертов и доходов от предпринимательской деятельности), за 2007 г. – нормативные расходы, рассчитанные Департаментом финансов Вологодской области на основе нормативов расходных потребностей, утвержденных областным законом. По городским округам в расчеты включались только расходы на решение вопросов местного значения муниципальных районов.

Анализ полученных результатов

В результате проведенных расчетов по оценке возможности закрепления регионального норматива отчислений от подоходного налога получилось, что в 2006 г. единым нормативом за всеми муниципальными районами и городскими округами Вологодской области дополнительно к налоговым доходам, утвержденным Бюджетным кодексом, могло быть закреплено 17% налога на доходы физических лиц, в 2007 г. – 14% подоходного налога. Обращает на себя внимание, что размер максимально возможного единого норматива существенно различался в 2006 и 2007 гг. Причиной этого является прежде всего политика области по использованию в системе межбюджетных отношений нормативных расходов, т.е. расходов местных бюджетов, рассчитанных по нормативам расходных потребностей, утвержденных на региональном уровне.

Как видно на *рис. П.3.1.1*, нормативные расходы муниципалитетов в 2006 и 2007 гг. существенно различаются, что связано с тем, что в конце 2006 г. были внесены изменения в областной закон «О нормативах расходных потребностей». В результате нормативы по отраслям для одних территорий были увеличены, для других остались без изменений, для третьих – были снижены. Соответственно изменилось соотношение нормативных расходов, используемых при расчете межбюджетных трансфертов: для ряда муниципалитетов расходы выросли только на уровень инфляции⁶⁶, для других изменились существенно. Как видно из *табл. 3.2*, из 28 муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 4 муниципальных образованиях нормативные расходы в 2007 г. выросли более чем на 40%, в 14 муниципальных образованиях превышение составило от 10 до 20%, в 10 – менее 10%.

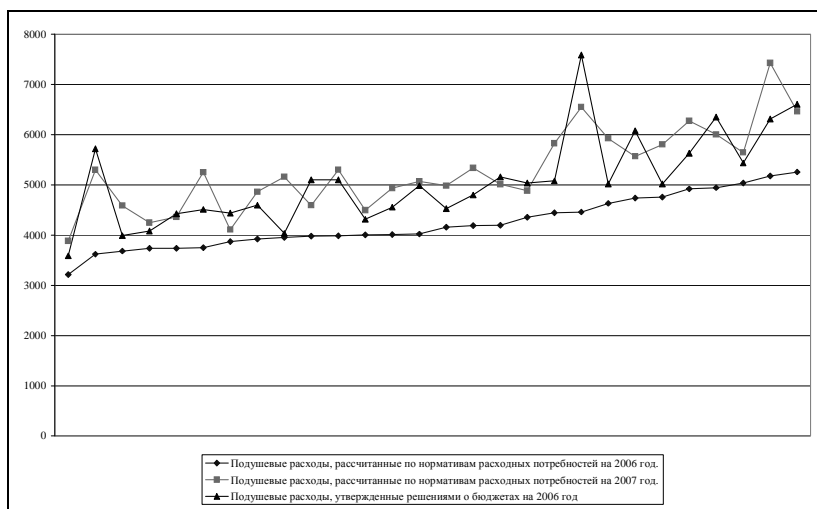


Рис. П.3.1.1. Расходы муниципальных районов и городских округов Вологодской области, использованные при проведении расчетов за 2006–2007 гг.

⁶⁶ Уровень инфляции принимался равным 8,2%.

Сравнение расходов муниципальных районов и городских округов Вологодской области, использованных при проведении расчетов за 2006–2007 гг.

Число муниципальных образований		
	Превышение нормативных расходов на 2007 г. над нормативными расходами на 2006 г.	Превышение утвержденных расходов на 2006 г. над нормативными расходами на 2006 г.
Меньше 20%	10	17
От 20 до 40%	14	9
Больше 40%	4	2

Достаточно интересно также сравнить нормативные расходы, используемые при расчете дотаций муниципальным образованиям, с фактическими расходами, утвержденными решениями о бюджете. Как видно из *рис. П.3.1.1* и *табл. П.3.1.2*, в данном случае расхождения также существенны. В 2 из 28 муниципальных образований превышение фактических расходов над нормативными составило более 40%, в 9 – от 20 до 40%, в 17 – менее 20%.

При оценке выравнивающего эффекта, который оказывают те или иные решения региональных органов власти на среднедушевые доходы местных бюджетов, проводилось сравнение трех альтернативных вариантов:

- 1) региональный норматив по подоходному налогу равен 0%, соответственно муниципалитеты получают доходы только от налогов, закрепленных за ними Бюджетным кодексом;
- 2) региональный норматив по подоходному налогу равен 0%, но областным законодательством устанавливаются дополнительные дифференцированные нормативы. Этот случай оценивался только для 2006 г., поскольку на момент проведения расчетов отсутствовали данные о дополнительных нормативах и прогнозе контингентов налогов, от которых устанавливаются эти нормативы (налог на игорный бизнес, налог на имущество организаций,

единый налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения);

- 3) региональный норматив равен 10% в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса о необходимости распределения 10% поступлений в региональный бюджет от подоходного налога между муниципальными образованиями в виде единых или дополнительных нормативов;
- 4) региональный норматив равен 15% (средний между максимально возможными нормативами, полученными в результате расчетов за 2006–2007 гг.).

В *табл. П.3.1.3* приводятся оценки среднедушевых налоговых доходов муниципальных районов и городских округов Вологодской области при различных уровнях регионального норматива. На основании проведенных расчетов можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в результате установления регионального норматива по подоходному налогу на уровне 15% можно достичь увеличения среднедушевых налоговых доходов муниципальных районов и городских округов по налоговым доходам более чем в 1,6 раза. При установлении единого норматива на уровне 10% среднедушевые налоговые доходы возрастают в 1,4 раза. Аналогичное увеличение данного показателя наблюдалось в 2006 г. при закреплении за муниципальными образованиями дополнительных дифференцированных нормативов. В этой ситуации установление единого норматива на постоянной основе хотя бы на уровне 10% представляется более предпочтительным, поскольку стимулирует органы местного самоуправления заботиться о развитии налоговой базы и дает им возможность планировать свою финансовую политику на средне- и долгосрочной основе.

Во-вторых, по данным за 2006 г., разброс значений среднедушевых налоговых доходов снижается при повышении уровня единого норматива по подоходному налогу. В частности, при нормативе 0% коэффициент вариации равен 0,78, при нормативе 10% – 0,68, при нормативе 15% – 0,66. При установлении дифференцированных нормативов, напротив, происходит увеличение дифференциации доходов (коэффициент вариации равен 0,84).

По данным за 2007 г. такая зависимость не наблюдается. Коэффициент вариации остается практически постоянным при различных значениях единого норматива. Это связано с прогнозом поступлений по подоходному налогу, выполненному Департаментом финансов области, в соответствии с которым коэффициент вариации по подушевым доходам от подоходного налога в 2006 г. составлял 0,78, а в 2007 г. – 0,52. Необходимо отметить, что такое существенное различие в подушевых налоговых поступлениях в отсутствие значительных изменений в экономике области вызывает определенные сомнения в качестве прогнозирования, осуществляемого на региональном уровне.

Таблица П.3.1.3

Оценка подушевых налоговых доходов муниципальных районов (городских округов) Вологодской области при различных уровнях регионального норматива

Год	Региональный норматив	Подушевые налоговые доходы, руб.			Коэффициент вариации подушевых налоговых доходов
		макс.	мин.	средняя	
2006	0%	4845,14	481,95	1082,59	0,78
	(по доходам, закрепленным БК)				
	0%	6898,66	672,90	1522,66	0,84
	(с учетом дополнительных нормативов)				
	10%	6051,01	689,12	1498,88	0,68
	15%	6653,95	792,7	1707,02	0,66
2007	0%	4654,89	879,7	1464,51	0,52
	(по доходам, закрепленным БК)				
	10%	6003,27	1125,09	2027,73	0,51
	15%	6677,45	1247,78	2269,26	0,51

Таким образом, по результатам расчетов выяснилось, что в Вологодской области сохраняется потенциал повышения нормативов от-

числений от подоходного налога, закрепляемых за муниципальными районами и городскими округами. При этом ограничением для установления норматива может служить соотношение доходов и расходов г. Череповца как наиболее финансово обеспеченного муниципального образования. Кроме того, как показали оценки, в данном случае закрепление единого регионального норматива не только позволит повысить подушевые налоговые доходы муниципальных образований, но и будет производить определенный выравнивающий эффект.

***Уровень бюджетной обеспеченности
муниципального района как ориентир
для установления единых нормативов***

Вологодская область является одним из регионов, в которых бюджетная обеспеченность крупных городов намного выше, чем у муниципальных районов. Однако, как показывает практика, такая ситуация наблюдается не везде. Примером может служить Астраханская область, где максимальные доходы получает не Астрахань, а Красноярский муниципальный район, на территории которого зарегистрировано ООО «Газпром добыча Астрахань» – крупнейшее предприятие юга России по добыче, переработке и транспортировке газа, серы и жидких углеводородов.

В *табл. П.3.1.4* представлены результаты расчетов уровня покрытия муниципальных расходов за счет налоговых доходов. Расчеты производились по консолидированным бюджетам муниципальных районов и бюджету городского округа. В налоговые доходы были включены только отчисления от налогов по нормативам, установленным Бюджетным кодексом. Расходы муниципальных районов оценивались с учетом расходных полномочий муниципальных образований, установленных новой редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Расчеты производились на основе данных об исполнении консолидированных муниципальных бюджетов за 2003 г.

Как видно из таблицы, уровень покрытия расходов за счет закрепленных за муниципальными бюджетами налоговых доходов по Красноярскому району до введения отрицательного трансферта со-

ставлял 128,9%, по г. Астрахани – 35,4%. После уплаты отрицательного трансферта⁶⁷ Красноярским районом уровень покрытия снизился до 85,9%.

Таблица П.3.1.4

**Уровень покрытия расходов муниципальных образований
Астраханской области за счет закрепленных Бюджетным
кодексом налоговых доходов, 2003 г.**

	Справочно: численность населения, тыс. чел.	Уровень покрытия расходов, %	
		до введения отрицательного трансферта	после введения отрицательного трансферта
Черноярский район	21,4	32,5	32,5
Енотаевский район	30,3	23	23
Лиманский район	35,8	23,6	23,6
Приволжский район	41,2	26,6	26,6
Харабалинский район	42,7	36,9	36,9
Наримановский район	43,9	48,2	48,2
Красноярский район	46,2	128,9	85,9
Володарский район	49,6	25,8	25,8
Икрянинский район	50,8	30,3	30,3
Камызякский район	51,3	26,8	26,8
Ахтубинский район	80	26,4	26,4
Г. Астрахань	478,5	35,4	35,4
min		23,00	23,00
max		128,90	85,90
Среднее		38,70	35,12
Коэфф. вариации		0,76	0,50

Источник: отчеты об исполнении консолидированных муниципальных бюджетов Астраханской области, 2003 г.

⁶⁷ Отрицательный трансферт рассчитывался как половина двукратного превышения подушевых налоговых доходов по муниципальному району над средним уровнем подушевых налогов в регионе.

Таким образом, в Астраханской области при установлении размеров единых нормативов целесообразнее ориентироваться на бюджетную обеспеченность муниципального района, а не г. Астрахани. Необходимо отметить, что расчеты производились по бюджетной информации 2003 г., однако с этого момента в соотношении доходов и расходов муниципальных образований области практически сохранились прежние тенденции. Это достаточно ярко видно из анализа системы межбюджетных отношений Астраханской области.

В области действует Закон от 11 мая 2005 г. № 16/2005-ОЗ «О нормативах отчисления налоговых доходов в бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений», в соответствии с которым в бюджеты муниципальных образований поступают налоги на малый бизнес и налог на наследование и дарение (см. *табл. П.3.1.5*). Соответственно Красноярский район получает доходы по нормативам, установленным как Бюджетным кодексом, так и региональным законом.

Таблица П.3.1.5

**Нормативы отчислений от налогов, закрепленные
за муниципальными образованиями Астраханской области,
в виде единых нормативов**

	Нормативы отчислений налогов в муниципальные бюджеты, %		
	городские округа	муниципальные районы	поселения
Налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	90	80	10
Единый сельскохозяйственный налог	30	5	25
Налог на наследование и дарение	100	50	50

Одновременно в области введен отрицательный трансферт, который в 2007 г. уплачивали Красноярский район (размер трансферта – 54 млн руб.) и три сельских поселения, входящих в его состав: Аксарайский (136 млн руб.), Ахтубинский (20 млн руб.) и Степновский

(173 млн руб.) сельсоветы. Город Астрахань является дотационным муниципальным образованием – дотация из ФФПМР(ГО) в 2007 г. составляла около 2 млн руб., а также получал доходы по дополнительному нормативу, равному 10,4% подоходного налога.

Необходимо отметить, что Красноярский район наряду с другими муниципальными районами области являлся получателем дотаций на поддержку мер по сбалансированности бюджетов муниципальных образований Астраханской области. Это может свидетельствовать о том, что, как и показывали расчеты, после уплаты отрицательного трансферта в районе появился бюджетный дефицит.

Выводы

В настоящем Приложении приводятся результаты эмпирического анализа отдельных проблем организации системы межбюджетных отношений в регионах, а именно установления на региональном уровне единых нормативов отчислений в местные бюджеты и расчета индекса бюджетных расходов. Анализ проводился на основе данных о муниципальных образованиях Вологодской области. Также в работе были использованы материалы по Астраханской области.

В результате проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Во-первых, при установлении единых региональных нормативов отчислений от налогов в бюджеты муниципальных районов и городских округов размер нормативов может определяться исходя из того, что наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования должны финансировать решение вопросов местного значения за счет налоговых и неналоговых доходов. При этом на момент установления норматива в этих муниципалитетах не должно возникать значительного профицита. Как показали расчеты с использованием данных по муниципалитетам Вологодской области, при таком подходе к определению размера единого норматива он может быть установлен на уровне 15% подоходного налога, что приведет к существенному росту налоговых доходов бюджетов, а также к некоторому выравниванию среднедушевых бюджетных доходов.

Во-вторых, наиболее финансово обеспеченными муниципальными образованиями в регионах во многих случаях являются городские округа, где сконцентрирована значительная доля экономической активности. Однако из этого правила есть исключения. В отдельных случаях наибольшие доходы поступают в бюджеты муниципальных районов. Это относится к районам, где зарегистрированы крупные промышленные предприятия, в том числе предприятия добывающей промышленности. Примером может служить Красноярский район Астраханской области, на территории которого осуществляется добыча газа.

Заключение

В настоящем исследовании представлен анализ политики органов государственной власти субъектов РФ по формированию системы межбюджетных отношений с муниципальными образованиями. При этом ключевым являлся вопрос о том, в какой мере сложившиеся в регионах финансовые взаимоотношения региональных и местных бюджетов соответствуют требованиям к «хорошо организованным системам межбюджетных отношений», а именно позволяют ли они достичь трех ключевых целей:

- создание системы стимулов для проведения муниципалитетами активной политики по наращиванию налоговой базы и повышению эффективности расходов;
- обеспечение различных подходов к территориям с высоким потенциалом развития и территориям, переживающим период «сжатия»;
- учет местных приоритетов при формировании финансовой политики.

Создание системы стимулов для проведения муниципалитетами активной политики по наращиванию налоговой базы и повышению эффективности расходов возможно при выполнении нескольких условий, основными из которых можно считать следующие. Во-первых, наличие закрепленных на постоянной или долгосрочной основе налоговых и неналоговых доходных источников, поступления от которых составляют значительную часть бюджетов. Во-вторых, выделение финансовой помощи с целью выравнивания возможностей муниципальных образований финансировать предоставление услуг, при котором учитываются объективные факторы, влияющие на уровень муниципальных расходов, не зависящие от качества управления муниципальными образованиями.

Если анализировать политику региональных властей в сфере межбюджетных отношений, то можно сделать вывод, что в 2007 г. практически ни в одном субъекте Российской Федерации вышеперечисленные условия не выполнялись одновременно. Нормативы от-

числений от налогов были закреплены за муниципальными районами в 49 регионах, за городскими округами – в 51 регионе, за поселениями – в 12 регионах. При этом доля налоговых (с учетом отчислений по дифференцированным нормативам в счет финансовой помощи) и неналоговых доходов в бюджетах городских округов в среднем по субъектам РФ составила 65,52% общего объема доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,52%, в бюджетах поселений – 41,38%.

Соответственно в бюджетах всех типов муниципальных образований значительную долю в 2007 г. составили межбюджетные трансферты, размер которых в большинстве случаев не зависит от усилий органов местного самоуправления по наращиванию налоговой базы и повышению эффективности муниципальных расходов. Исключением могут считаться субсидии из фондов реформирования муниципальных финансов и дотации, предназначенные для стимулирования усилий органов местного самоуправления по наращиванию налоговой базы, повышению собираемости налогов и социально-экономическому развитию территорий, которые выделялись в отдельных регионах (в 2007 г. фонды реформирования муниципальных финансов создавались в 13 регионах, дотации на стимулирование развития муниципальных образований и стабилизацию доходной базы местных бюджетов были предусмотрены в 9 регионах). Однако в данном случае субъективизм, возможный при распределении этих видов трансфертов, может оказывать дестимулирующее воздействие на органы местного самоуправления.

Что касается использования фактических и/или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов при расчете финансовой помощи, то подавляющее число регионов воспользовалось своим правом применять эти данные при расчете дотаций муниципальным образованиям в переходный период муниципальной реформы. В результате практически во всех регионах в 2007 г. выплачивались дотации на компенсацию потерь местных бюджетов, возникающих в результате перехода к новым методикам расчета межбюджетных трансфертов, с помощью которых покрывалась разница между планируемыми доходами и расходами муниципальных образований. Кроме того, в 17

регионах были предусмотрены дотации на компенсацию бюджетного дефицита, возникающего в ходе исполнения местных бюджетов.

Таким образом, на сегодняшний момент в регионах не был осуществлен переход от финансирования расходов местных бюджетов к выравниванию бюджетной обеспеченности, который предполагалось осуществить в рамках бюджетной реформы. Соответственно в настоящий момент, как и в предыдущие периоды развития местного самоуправления, слабы стимулы к наращиванию налоговой базы и оптимизации муниципальных расходов, поскольку это может привести к сокращению дотаций из регионального бюджета.

Обеспечение различных подходов к территориям с высоким потенциалом развития и территориям, переживающим период «сжатия», должно заключаться в том, чтобы предоставлять развивающимся муниципальным образованиям возможности для дальнейшего роста и развития, при этом обеспечивая населению депрессивных территорий минимальный социально приемлемый уровень муниципальных услуг. Поскольку в большинстве случаев наиболее финансово обеспеченными и динамично развивающимися территориями являются городские округа, данный подход может быть реализован путем закрепления за ними доходных источников на таком уровне, чтобы они вышли на самоокупаемость, т.е. в наибольшей степени могли профинансировать собственные расходы за счет налоговых и неналоговых доходов. Это создаст стимулы для органов местного самоуправления по проведению активной политики, направленной на социально-экономическое развитие территорий, а также сделает их самостоятельными в определении собственной стратегии. Все остальные муниципальные образования могут обеспечиваться дотациями и субсидиями из региональных бюджетов.

Если анализировать политику региональных властей по отношению к городским округам, то становится очевидным, что в настоящее время предлагаемый подход в субъектах Федерации не реализуется, поскольку более 92% городских округов являются дотационными, т.е. получают дотации из фондов финансовой поддержки или налоговые доходы по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений в счет финансовой помощи. Эти данные не

учитывают субсидий, которые также являются финансовой помощью местным бюджетам на решение вопросов местного значения.

В этой ситуации на региональном уровне сохраняются значительные рычаги влияния на политику органов местного самоуправления: рост городской экономики и, как следствие, расширение налоговой базы могут приводить к сокращению финансовой помощи с регионального уровня и к снижению дифференцированных нормативов отчислений. Кроме того, механизм отрицательного трансферта, предусмотренный законодательством большинства регионов, не только позволяет исключить наиболее финансово обеспеченные муниципалитеты из числа получателей подушевых дотаций, но может использоваться для политического давления на органы местного самоуправления наиболее финансово обеспеченных территорий. Такая политика оказывает дестимулирующее воздействие на работу органов местного самоуправления по развитию территорий.

Учет местных приоритетов при формировании финансовой политики обеспечивается в случае, когда большую часть бюджета составляют налоговые и неналоговые доходы и дотации, распределение которых по расходным статьям осуществляется органами местного самоуправления. Как показал анализ данных об исполнении муниципальных бюджетов, доля нецелевых трансфертов (дотаций) в общем объеме межбюджетных трансфертов составила в среднем по субъектам Федерации 15,24% по бюджетам городских округов, 29,24% – по бюджетам муниципальных районов, 53,30% – по бюджетам поселений. Соответственно в структуре межбюджетных трансфертов всем типам муниципальных образований преобладают целевые трансферты, выдаваемые на финансирование конкретных статей расходов. В этих условиях распределение средств местных бюджетов во многом отражает приоритеты не местных властей, а органов государственной власти регионов по финансированию конкретных видов расходов, признаваемых ими социально значимыми.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что на сегодняшний момент практически нет регионов, система межбюджетных трансфертов в которых позволяла бы в полной мере достичь перечисленных выше целей региональной политики. Предлагаемый

федеральным законодательством набор инструментов бюджетной политики, а также возможность выделения в переходный период реформы межбюджетных трансфертов на покрытие разницы в доходах и расходах местных бюджетов позволили сохранить в регионах систему, очень близкую системе межбюджетных отношений, существовавшей в дореформенный период, а именно значительную зависимость местных бюджетов от финансовой помощи с регионального уровня, возможность ежегодного пересмотра нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов (за исключением единых нормативов отчислений, установленных федеральным и региональным законодательством), покрытие за счет финансовой помощи разницы между доходами и расходами местных бюджетов.

Список использованных источников

Список литературы

- Андреев А.Г. Современные проблемы взаимоотношений бюджетов в РФ // Федерализм. 2001. № 1.
- Бежаев О. Нововведения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и федеральное законодательство в части совершенствования бюджетного процесса // Муниципальная власть. 2007. № 5. С. 6–10.
- Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 30–40.
- Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: ИЭПП, 2001.
- Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. Серия «Общественные финансы». № 10. М.: ИРОФ, 2005. С. 52–60.
- Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система РФ. М.: Дашков и Ко, 2001.
- Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей. Париж: ОЭСР, 2001.
- Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4.
- Стародубровская И.В. и др. Анализ доходных источников и расходных обязательств местных бюджетов. М.: ИЭПП, 2002.
- Стародубровская И., Славгородская М. и др. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты, М.: ИЭПП, 2004.
- Стародубровская И., Славгородская М. Предложения по закреплению доходных источников за местными бюджетами (на основе расчетов по четырем субъектам Российской Федерации)» (<http://www.iet.ru/files/persona/starodubrovskaya/1C39C77E.pdf>).
- Мониторинг хода муниципальной реформы. М.: ИЭПП, 2007.

- Муниципальное управление / Под ред. И.В. Стародубровской. М.: АНХ при Правительстве РФ, 2006.
- Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. Опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
- Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х гг. и задачи на перспективу // Вопросы экономики. 2002. № 2.

Список использованных нормативно-правовых актов

Российская Федерация

- Бюджетный кодекс Российской Федерации.
- Налоговый кодекс Российской Федерации.
- Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».
- Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2007 год».
- Федеральный закон от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 «Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».
- Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Приказ Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

Амурская область

- Закон Амурской области от 11 ноября 2005 г. № 90-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Амурской области».
- Закон Амурской области от 13 декабря 2006 г. № 263-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Амурской области от 23 сентября 2005 г. № 65-ОЗ «О фонде муниципального развития Амурской области».
- Постановление губернатора Амурской области от 10 апреля 2006 г. № 159 «О проведении конкурсного отбора муниципальных образований для получения субсидий из фонда реформирования муниципальных финансов».
- Распоряжение губернатора Амурской области от 21 декабря 2006 г. № 803-р «О распределении средств областного фонда реформирования муниципальных финансов».

Архангельская область

- Закон Архангельской области от 9 ноября 2005 г. № 93-6-ОЗ «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений».
- Закон Архангельской области от 20 декабря 2006 г. № 310-14-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Архангельской области от 20 сентября 2005 г. № 84-5-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления в Архангельской области отдельными государственными полномочиями Архангельской области».

Астраханская область

- Закон Астраханской области от 22 декабря 2006 г. № 93/2006-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Астраханской области от 5 декабря 2005 г. № 74/2005-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Астраханской области».
- Закон Астраханской области от 28 декабря 2006 г. № 95/2006-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области государственными полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений за счет средств бюджета Астраханской области».
- Закон Астраханской области от 11 мая 2005 г. № 16/2005-ОЗ «О нормативах отчисления налоговых доходов в бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений».

Белгородская область

- Закон Белгородской области от 29 декабря 2006 г. № 91 «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Белгородской области от 25 ноября 2005 г. № 2 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области».

- Распоряжение правительства Белгородской области от 21 декабря 2006 г. № 155-рп «О распределении субсидий из фонда реформирования муниципальных финансов Белгородской области в 2006 году».

Брянская область

- Закон Брянской области от 21 декабря 2005 г. № 96-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области».
- Закон Брянской области от 8 декабря 2006 г. № 114-З «Об областном бюджете на 2007 год», ред. от 29 декабря 2006 г.
- Постановление администрации Брянской области от 2 марта 2006 г. № 149 «О вопросах распределения субсидий на реформирование муниципальных финансов».
- Закон Брянской области от 10 октября 2006 г. № 80-З «Об установлении нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от отдельных федеральных и региональных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством о налогах и сборах в областной бюджет».

Владимирская область

- Закон Владимирской области от 10 октября 2005 г. № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области».
- Закон Владимирской области от 27 декабря 2006 г. № 186-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Владимирской области от 31 мая 2006 г. № 61-ОЗ «О порядке расчета и установления заменяющих дотации из областного фонда финансовой поддержки поселений, областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), районных фондов финансовой поддержки поселений дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами».

- Постановление губернатора Владимирской области от 13 декабря 2006 г. № 871 «О порядке отбора муниципальных образований на получение субсидий из областного фонда реформирования муниципальных финансов и порядке и условиях предоставления и использования средств областного фонда реформирования муниципальных финансов».
- Закон Владимирской области от 10 октября 2005 г. № 146-ОЗ «Об областном фонде муниципального развития».

Волгоградская область

- Закон Волгоградской области от 20 декабря 2006 г. № 1387-ОД «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Волгоградской области от 26 июля 2005 г. № 1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области».
- Закон Волгоградской области от 26 июля 2005 г. № 1095-ОД «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Волгоградской области по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений».
- Закон Волгоградской области от 30 ноября 2006 г. № 1332-ОД «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты поселений и городских округов Волгоградской области от налога на доходы физических лиц».
- Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1369-ОД «Об установлении на 2007 год дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) Волгоградской области от налога на доходы физических лиц и единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения».
- Закон Волгоградской области от 10 января 2006 г. № 1183-ОД «О фонде муниципального развития Волгоградской области».
- Закон Волгоградской области от 29 декабря 2005 г. № 1165-ОД «О фонде стимулирования деятельности муниципальных рай-

онов и городских округов Волгоградской области по увеличению налоговых доходов».

Вологодская область

- Закон Вологодской области от 4 июля 2005 г. № 1308-ОЗ «О межбюджетных трансфертах в Вологодской области».
- Закон Вологодской области от 8 декабря 2006 г. № 1537-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».

Воронежская область

- Закон Воронежской области от 17 ноября 2005 г. № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области».
- Закон Воронежской области от 28 декабря 2006 г. № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 108-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области полномочиями органов государственной власти Воронежской области по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств областного бюджета».
- Постановление администрации Воронежской области от 26 октября 2006 г. № 878 «Об утверждении порядка распределения субсидий из областного фонда муниципального развития, положения о порядке конкурсного отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры, подлежащих долевному финансированию из областного фонда муниципального развития, и порядка предоставления из областного фонда муниципального развития субсидий местным бюджетам для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры».

Ивановская область

- Закон Ивановской области от 28 ноября 2005 г. № 173-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Ивановской области».
- Закон Ивановской области от 29 декабря 2006 г. № 158-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Ивановской области от 10 октября 2005 г. № 121-ОЗ «Об установлении нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от отдельных федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах».
- Закон Ивановской области от 14 октября 2005 г. № 132-ОЗ «Об установлении нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от отдельных региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах».

Иркутская область

- Закон Иркутской области от 22 декабря 2006 г. № 100-оз «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Иркутской области от 30 сентября 2005 г. № 46-оз «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений в местные бюджеты».
- Закон Иркутской области от 30 ноября 2005 г. № 97-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов областными государственными полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений».

Калининградская область

- Закон Калининградской области от 7 декабря 2006 г. № 91 «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Калининградской области от 15 ноября 2006 г. № 74 «О межбюджетных отношениях».

Калужская область

- Закон Калужской области от 4 декабря 2006 г. № 255-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Калужской области от 27 июня 2005 г. № 79-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Калужской области».
- Закон Калужской области от 26 сентября 2005 г. № 120-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Калужской области отдельными государственными полномочиями».
- Закон Калужской области от 5 октября 2005 г. № 124-ОЗ «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в областной бюджет».
- Закон Калужской области от 5 июня 2006 г. № 197-ОЗ «О фонде муниципального развития Калужской области».
- Постановление правительства Калужской области от 5 июля 2006 г. № 174 «Об утверждении положения о порядке и случаях предоставления дотации для материального стимулирования».
- Постановление правительства Калужской области от 19 мая 2006 г. № 129 «Об утверждении положения о порядке и случаях предоставления дотации на стабилизацию доходной базы бюджетов муниципальных районов Калужской области».

Камчатская область

- Закон Камчатской области от 19 декабря 2005 г. № 424 «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений в местные

бюджеты от налогов и сборов, подлежащих зачислению в областной бюджет».

- Закон Камчатской области от 12 декабря 2006 г. № 544 «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Камчатской области от 19 декабря 2005 г. № 423 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов в Камчатской области полномочиями органов государственной власти Камчатской области по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств областного бюджета».
- Закон Камчатской области от 14 марта 2000 г. № 79 «Бюджетный кодекс Камчатской области».

Кемеровская область

- Закон Кемеровской области от 4 декабря 2006 г. № 150-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Кемеровской области от 24 ноября 2005 г. № 134-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Кемеровской области».
- Закон Кемеровской области от 27 июля 2005 г. № 97-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственным полномочием Кемеровской области по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципальных районов».

Кировская область

- Закон Кировской области от 5 декабря 2006 г. № 64-ЗО «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Кировской области от 30 июня 2005 г. № 338-ЗО «О межбюджетных отношениях в Кировской области».
- Постановление правительства Кировской области от 21 июня 2005 г. № 36/136 «Об утверждении методики формирования областного бюджета и перспективного (среднесрочного) финансового плана».

Костромская область

- Закон Костромской области от 3 ноября 2005 г. № 310-ЗКО «О межбюджетных отношениях в Костромской области».
- Закон Костромской области от 25 декабря 2006 г. № 95-4-ЗКО «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Костромской области от 9 февраля 2007 г. № 113-4-зко «Об областном фонде стимулирования развития налогового и экономического потенциала городских округов и муниципальных районов Костромской области».
- Закон Костромской области от 20 ноября 2006 г. № 81-4-ЗКО «О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных районов (городских округов) на содержание и ремонт муниципальных автомобильных дорог».

Курганская область

- Закон Курганской области от 5 декабря 2005 г. № 99 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Курганской области».
- Закон Курганской области от 29 декабря 2006 г. № 213 «Об областном бюджете на 2007 год».
- Постановление администрации (правительства) Курганской области от 26 июня 2006 г. № 220 «Об утверждении порядка распределения и размеров дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований».

Курская область

- Закон Курской области от 29 декабря 2005 г. № 117-ЗКО «О порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов», ред. от 26 июня 2006 г.
- Закон Курской области от 22 декабря 2006 г. № 97-ЗКО «Об областном бюджете на 2007 год».

- Постановление правительства Курской области от 28 июля 2006 г. № 159 «Об утверждении порядка предоставления, расходования, перераспределения субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных образований на выплату материальной помощи к очередному отпуску медицинским и фармацевтическим работникам муниципальных организаций здравоохранения».
- Постановление правительства Курской области от 15 августа 2006 г. № 175 «Об утверждении порядка предоставления, расходования и перераспределения субсидий из областного бюджета бюджетам поселений и городских округов на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан».

Ленинградская область

- Закон Ленинградской области от 26 сентября 2002 г. № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области».
- Закон Ленинградской области от 13 ноября 2006 г. № 130-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2007 год».
- Закон Ленинградской области от 8 августа 2005 г. № 67-оз «О фондах финансовой поддержки муниципальных образований Ленинградской области».
- Закон Ленинградской области от 1 августа 2006 г. № 73-оз «О фонде муниципального развития Ленинградской области».
- Закон Ленинградской области от 17 ноября 2006 г. № 133-оз «Об установлении единых нормативов отчислений от транспортного налога в бюджеты муниципальных районов, городских округов Ленинградской области».
- Закон Ленинградской области от 8 августа 2005 г. № 68-оз «О районных фондах финансовой поддержки поселений».

Липецкая область

- Закон Липецкой области от 7 декабря 2005 г. № 232-оз «О межбюджетных отношениях в Липецкой области».

- Закон Липецкой области от 25 декабря 2006 г. № 8-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Липецкой области от 7 декабря 2005 г. № 233-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Липецкой области государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств областного бюджета».
- Постановление администрации Липецкой области от 3 марта 2006 г. № 24 «О порядке конкурсного отбора инвестиционных программ и проектов, подлежащих финансированию из областного фонда муниципального развития».
- Закон Липецкой области от 7 декабря 2005 г. № 234-ОЗ «О нормативах отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет».

Магаданская область

- Закон Магаданской области от 14 июля 2005 г. № 594-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Магаданской области».
- Закон Магаданской области от 22 декабря 2006 г. № 781-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Магаданской области от 9 февраля 2006 г. № 678-ОЗ «О субсидиях бюджетам муниципальных образований Магаданской области для снижения платежей населения за услуги теплоснабжения и потребляемую электроэнергию, вырабатываемую дизельными электростанциями».
- Закон Магаданской области от 23 декабря 2005 г. № 649-ОЗ «О субсидиях бюджетам муниципальных образований Магаданской области для снижения платежей потребителей, в том числе населения, тепловой энергии, вырабатываемой электростанциями».

Московская область

- Закон Московской области от 21 октября 2005 г. № 220/2005-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области».
- Закон Московской области от 25 октября 2006 г. № 190/2006-ОЗ «О бюджете Московской области на 2007 год».

Мурманская область

- Закон Мурманской области от 18 октября 2005 г. № 663-01-ЗМО «О межбюджетных отношениях в Мурманской области».
- Закон Мурманской области от 28 декабря 2006 г. № 828-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2007 год».

Нижегородская область

- Закон Нижегородской области от 13 декабря 2006 г. № 153-З «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Нижегородской области от 14 июля 2005 г. № 89-З «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области».
- Постановление правительства Нижегородской области от 15 мая 2006 г. № 170 «Об утверждении положения об областном фонде реформирования муниципальных финансов Нижегородской области и основных направлений реформирования муниципальных финансов Нижегородской области».

Новгородская область

- Закон Новгородской области от 19 октября 2006 г. № 736-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Новгородской области от 9 августа 2005 г. № 532-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Новгородской области».

Новосибирская область

- Закон Новосибирской области от 16 декабря 2006 г. № 70-ОЗ «Об областном бюджете Новосибирской области на 2007 год».

- Закон Новосибирской области от 19 июля 2006 г. № 18-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Новосибирской области».

Омская область

- Закон Омской области от 20 ноября 2006 г. № 810-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Омской области от 4 ноября 2000 г. № 257-ОЗ «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Омской области».
- Постановление правительства Омской области от 28 декабря 2006 г. № 178-п «О распределении средств областного фонда софинансирования социальных расходов в 2007 году».

Орловская область

- Закон Орловской области от 18 декабря 2006 г. № 641-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Орловской области от 26 декабря 2005 г. № 562-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Орловской области».

Пензенская область

- Закон Пензенской области от 14 ноября 2006 г. № 1172-ЗПО «О бюджете Пензенской области на 2007 год».
- Закон Пензенской области от 20 сентября 2005 г. № 849-ЗПО «О межбюджетных отношениях в Пензенской области».

Пермский край

- Закон Пермского края от 13 сентября 2006 г. № 11-КЗ «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае».
- Закон Пермского края от 12 декабря 2006 г. № 35-КЗ «О бюджете Пермского края на 2007 год».

- Закон Пермского края от 12 октября 2006 г. № 18-КЗ «О региональном фонде софинансирования социальных расходов».
- Закон Пермского края от 12 октября 2006 г. № 17-КЗ «О региональном фонде муниципального развития».

Псковская область

- Закон Псковской области от 29 декабря 2006 г. № 621-оз «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Псковской области от 13 ноября 2006 г. № 601-оз «О межбюджетных отношениях в Псковской области».

Ростовская область

- Закон Ростовской области от 20 ноября 2006 г. № 582-ЗС «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 380-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области».
- Постановление администрации Ростовской области от 30 декабря 2005 г. № 328 «О порядке предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов».

Рязанская область

- Закон Рязанской области от 14 декабря 2006 г. № 164-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Рязанской области от 2 декабря 2005 г. № 131-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Рязанской области».
- Закон Рязанской области от 13 ноября 2006 г. № 137-ОЗ «Об установлении единого норматива отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов и городских округов Рязанской области».

Самарская область

- Закон Самарской области от 7 декабря 2006 г. № 165-ГД «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Самарской области от 28 декабря 2005 г. № 235-ГД «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области».
- Постановление правительства Самарской области от 15 марта 2006 г. № 21 «Об утверждении методики распределения средств фонда сбалансированности местных бюджетов Самарской области в 2006 году».

Саратовская область

- Закон Саратовской области от 20 декабря 2005 г. № 137-ЗСО «О межбюджетных отношениях в Саратовской области».
- Закон Саратовской области от 13 декабря 2006 г. № 139-ЗСО «Об областном бюджете на 2007 год».

Сахалинская область

- Закон Сахалинской области от 28 декабря 2006 г. № 122-ЗО «О некоторых вопросах межбюджетных отношений в Сахалинской области».
- Закон Сахалинской области от 21 декабря 2006 г. № 110-ЗО «Об областном бюджете Сахалинской области на 2007 год».
- Закон Сахалинской области от 18 июля 2000 г. № 199 «О бюджетном процессе в Сахалинской области».

Свердловская область

- Закон Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 70-ОЗ «О предоставлении отдельных видов межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области».
- Закон Свердловской области от 8 декабря 2006 г. № 82-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».

Смоленская область

- Закон Смоленской области от 28 ноября 2006 г. № 125-з «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Смоленской области от 29 сентября 2005 г. № 87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области».
- Закон Смоленской области от 22 июня 2006 г. № 69-з «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) для предоставления субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения и их распределения между муниципальными образованиями Смоленской области».
- Закон Смоленской области от 25 декабря 2006 г. № 170-з «О субсидиях, предоставляемых из регионального фонда софинансирования социальных расходов для долевого финансирования расходов бюджетов муниципальных районов Смоленской области, бюджетов городских округов Смоленской области, связанных с организацией мероприятий по охране окружающей среды и организацией утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов».
- Закон Смоленской области от 25 декабря 2006 г. № 156-з «О субсидиях, предоставляемых в 2007 году из регионального фонда софинансирования социальных расходов для долевого финансирования расходов бюджетов городских и сельских поселений Смоленской области, связанных с установлением органами местного самоуправления городских и сельских поселений Смоленской области размера платы для граждан за услугу по централизованному отоплению жилищного фонда, равного среднеобластной расчетной стоимости данной услуги».
- Закон Смоленской области от 5 декабря 2006 г. № 157-з «О субсидиях, предоставляемых в 2007 году из регионального фонда софинансирования социальных расходов для долевого финансирования расходов бюджетов муниципальных районов Смоленской области на оплату коммунальных услуг, предоставляемых муниципальным учреждениям (в отношении расходов по оплате

электрической, тепловой энергии, газа), приобретение котельно-печного топлива для муниципальных учреждений (с учетом доставки и услуг поставщика)».

Тамбовская область

- Закон Тамбовской области от 28 октября 2005 г. № 370-З «О межбюджетных отношениях в Тамбовской области».
- Закон Тамбовской области от 25 декабря 2006 г. № 127-З «Об областном бюджете на 2007 год».
- Постановление администрации Тамбовской области от 23 декабря 2005 г. № 1182 «Об утверждении методики распределения субсидий и положения о порядке проведения конкурса на право получения муниципальными образованиями Тамбовской области субсидий из регионального фонда муниципального развития Тамбовской области».
- Закон Тамбовской области от 25 ноября 2005 г. № 384-З «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Тамбовской области государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств областного бюджета».
- Постановление администрации Тамбовской области от 13 февраля 2006 г. № 107 «О порядках предоставления отдельных видов финансовой помощи из областного бюджета бюджетам муниципальных образований области».

Тверская область

- Закон Тверской области от 26 июля 2005 г. № 94-ЗО «О межбюджетных отношениях в Тверской области».
- Закон Тверской области от 28 декабря 2006 г. № 136-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2007 год».
- Закон Тверской области от 12 ноября 2004 г. № 63-ЗО «О фонде муниципального развития Тверской области».
- Закон Тверской области от 12 ноября 2004 г. № 62-ЗО «О фонде финансирования социальных расходов Тверской области».

- Закон Тверской области от 12 ноября 2004 г. № 61-ЗО «О фонде стабилизации местных финансов Тверской области».

Томская область

- Закон Томской области от 14 ноября 2006 г. № 272-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Томской области от 12 октября 2005 г. № 190-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Томской области».
- Закон Томской области от 11 октября 2006 г. № 235-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты федерального налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых».
- Закон Томской области от 14 октября 2005 г. № 191-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям Томской области за счет средств областного бюджета».

Тульская область

- Закон Тульской области от 27 декабря 2006 г. № 779-ЗТО «О бюджете Тульской области на 2007 год».
- Закон Тульской области от 11 ноября 2005 г. № 639-ЗТО «О межбюджетных отношениях между органами государственной власти Тульской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Тульской области».

Тюменская область

- Закон Тюменской области от 6 декабря 2005 г. № 416 «О межбюджетных отношениях в Тюменской области».
- Закон Тюменской области от 10 ноября 2006 г. № 514 «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Тюменской области от 26 сентября 2006 г. № 487 «Об установлении единых нормативов отчислений от отдельных нало-

гов и сборов в бюджеты муниципальных образований Тюменской области».

- Закон Тюменской области от 10 ноября 2006 г. № 511 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2007 год».

Ульяновская область

- Закон Ульяновской области от 30 ноября 2006 г. № 175-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2007 год».
- Закон Ульяновской области от 4 октября 2005 г. № 096-ЗО «О межбюджетных отношениях в Ульяновской области».
- Закон Ульяновской области от 2 ноября 2005 г. № 114-ЗО «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения и распределения субсидий из фонда муниципального развития Ульяновской области».
- Закон Ульяновской области от 1 ноября 2006 г. № 157-ЗО «Об областном фонде софинансирования социальных расходов».
- Постановление правительства Ульяновской области от 6 мая 2006 г. № 145 «Об утверждении положения о предоставлении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований Ульяновской области».

Челябинская область

- Закон Челябинской области от 27 октября 2005 г. № 413-ЗО «О межбюджетных отношениях в Челябинской области».
- Закон Челябинской области от 31 октября 2006 г. № 72-ЗО «Об областном бюджете на 2007 год».
- Распоряжение губернатора Челябинской области от 5 декабря 2006 г. № 2098-р «О направлении средств».

Читинская область

- Закон Читинской области от 19 октября 2005 г. № 725-ЗЧО «О межбюджетных отношениях в Читинской области».
- Закон Читинской области от 15 декабря 2006 г. № 863-ЗЧО «Об областном бюджете на 2007 год».
- Постановление администрации Читинской области от 10 июля 2006 г. № 192-А/П «Об утверждении порядка предоставления дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов и городских округов на 2006 год».

Ярославская область

- Закон Ярославской области от 19 апреля 2006 г. № 19-з «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ярославской области».
- Закон Ярославской области от 12 декабря 2006 г. № 100-з «Об областном бюджете на 2007 год».
- Постановление администрации Ярославской области от 6 июня 2005 г. № 88-а «Об утверждении порядка финансирования адресной инвестиционной программы Ярославской области».
- Закон Ярославской области от 4 декабря 2006 г. № 95-з «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Ярославской области государственными полномочиями Ярославской области по расчету и предоставлению дотаций поселениям Ярославской области на выравнивание финансовых возможностей».

Республика Адыгея

- Закон Республики Адыгея от 20 января 2006 г. № 395 «О межбюджетных отношениях в Республике Адыгея».
- Закон Республики Адыгея от 23 января 2007 г. № 652 «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2007 год».

- Закон Республики Адыгея от 29 ноября 2005 г. № 376 «О нормативах распределения из республиканского бюджета Республики Адыгея отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами».
- Закон Республики Адыгея от 20 января 2006 г. № 396 «О наделянии органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Республики Адыгея по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений».

Республика Алтай

- Закон Республики Алтай от 27 июля 2005 г. № 54-РЗ «О межбюджетных трансфертах в Республике Алтай».
- Закон Республики Алтай от 25 декабря 2006 г. № 95-РЗ «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2007 год».
- Закон Республики Алтай от 18 октября 2005 г. № 79-РЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Алтай».
- Постановление правительства Республики Алтай от 15 февраля 2007 г. № 25 «О порядке распределения и расходования дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов».

Республика Башкортостан

- Закон Республики Башкортостан от 15 июля 2005 г. № 203-з «О межбюджетных отношениях в Республике Башкортостан».
- Закон Республики Башкортостан от 15 июля 2005 г. № 205-з «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан».
- Закон Республики Башкортостан от 30 ноября 2006 г. № 373-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2007 год».
- Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 г. № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан».
- Постановление правительства Республики Башкортостан от 7 сентября 2005 г. № 196 «О мерах по реализации Закона Рес-

публики Башкортостан «О межбюджетных отношениях в Республике Башкортостан».

- Распоряжение правительства Республики Башкортостан от 26 декабря 2006 г. № 1391-р.

Республика Бурятия

- Закон Республики Бурятия от 13 октября 2005 г. № 1334-III «О межбюджетных отношениях в Республике Бурятия».
- Закон Республики Бурятия от 28 декабря 2006 г. № 2057-III «О республиканском бюджете на 2007 год».
- Закон Республики Бурятия от 30 ноября 2006 г. № 2011-III «О республиканском фонде муниципального развития».

Республика Дагестан

- Закон Республики Дагестан от 6 июня 2005 г. № 23 «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан».
- Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2006 г. № 75 «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2007 год».
- Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2005 г. № 43 «О республиканском фонде муниципального развития».
- Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2005 г. № 60 «О республиканском фонде финансовой поддержки поселений Республики Дагестан».
- Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2005 г. № 64 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Дагестан государственными полномочиями Республики Дагестан по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств республиканского бюджета Республики Дагестан».
- Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2006 г. № 65 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан».

- Закон Республики Дагестан от 3 февраля 2006 г. № 7 «О районном фонде финансовой поддержки поселений Республики Дагестан в части, формируемой за счет собственных доходов местного бюджета муниципального района».
- Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 38 «О республиканском фонде софинансирования социальных расходов муниципальных районов (городских округов) Республики Дагестан».
- Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2005 г. № 44 «О республиканском фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) Республики Дагестан».

Кабардино-Балкарская Республика

- Закон Кабардино-Балкарской Республики от 11 января 2003 г. № 4-РЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Кабардино-Балкарской Республике».
- Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 декабря 2006 г. № 103-РЗ «О республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики на 2007 год».

Республика Калмыкия

- Закон Республики Калмыкия от 16 октября 2006 г. № 290-Ш-З «О межбюджетных отношениях в Республике Калмыкия».
- Закон Республики Калмыкия от 7 декабря 2006 г. № 313-Ш-З «О республиканском бюджете на 2007 год».
- Закон Республики Калмыкия от 16 октября 2006 г. № 291-Ш-З «О фонде муниципального развития Республики Калмыкия».
- Закон Республики Калмыкия от 20 декабря 2005 г. № 236-Ш-З «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Калмыкия государственными полномочиями Республики Калмыкия по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений».

Республика Карелия

- Закон Республики Карелия от 1 ноября 2005 г. № 915-ЗРК «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия».
- Закон Республики Карелия от 19 декабря 2006 г. № 1038-ЗРК «О бюджете Республики Карелия на 2007 год».

Республика Коми

- Закон Республики Коми от 9 января 2002 г. № 2-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми».
- Закон Республики Коми от 22 декабря 2006 г. № 131-РЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2007 год».
- Закон Республики Коми от 6 октября 2005 г. № 98-РЗ «О фонде муниципального развития Республики Коми».
- Закон Республики Коми от 5 июля 2005 г. № 74-РЗ «О фонде финансовой поддержки поселений в Республике Коми и наделянии органов местного самоуправления муниципальных районов в Республике Коми государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям».
- Закон Республики Коми от 10 ноября 2005 г. № 112-РЗ «О районных фондах финансовой поддержки поселений в Республике Коми».
- Закон Республики Коми от 10 ноября 2005 г. № 111-РЗ «О республиканском фонде софинансирования социальных расходов».
- Закон Республики Коми от 28 июня 2005 г. № 69-РЗ «О фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми».

Республика Марий Эл

- Закон Республики Марий Эл от 6 июля 2005 г. № 26-З «О межбюджетных отношениях в Республике Марий Эл».
- Закон Республики Марий Эл от 1 декабря 2006 г. № 70-З «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2007 год».

- Постановление правительства Республики Марий Эл от 6 мая 2006 г. № 90 «О порядке предоставления и расходования средств республиканского фонда муниципального развития».

Республика Мордовия

- Закон Республики Мордовия от 26 декабря 2005 г. № 107-3 «О межбюджетных отношениях в Республике Мордовия».
- Закон Республики Мордовия от 5 декабря 2006 г. № 80-3 «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2007 год».

Республика Саха (Якутия)

- Закон Республики Саха (Якутия) от 27 декабря 2006 г. 400-3 № 843-III «О государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на 2007 год».
- Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2004 г. 124-3 № 251-III «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)».
- Закон Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2005 г. 258-3 № 523-III «О выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований Республики Саха (Якутия)».
- Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 30 мая 2006 г. ГС № 1676-III «О порядке распределения и расходования дотации для обеспечения сбалансированности местных бюджетов на 2006 год».

Северная Осетия – Алания

- Закон Республики Северная Осетия – Алания от 26 февраля 2006 г. № 16-РЗ «О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия – Алания».
- Закон Республики Северная Осетия – Алания от 29 декабря 2006 г. № 71-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия – Алания на 2007 год».

Республика Татарстан

- Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29 мая 2004 г. № 35-ЗРТ.
- Закон Республики Татарстан от 30 ноября 2006 г. № 71-ЗРТ «О бюджете Республики Татарстан на 2007 год».
- Закон Республики Татарстан от 22 декабря 2005 г. № 132-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Республики Татарстан по расчету и предоставлению дотаций поселениям из регионального фонда финансовой поддержки поселений».

Удмуртская Республика

- Закон Удмуртской Республики от 21 ноября 2006 г. № 52-РЗ «О регулировании межбюджетных отношений в Удмуртской Республике».
- Закон Удмуртской Республики от 27 декабря 2006 г. № 63-РЗ «О бюджете Удмуртской Республики на 2007 год».
- Постановление правительства Удмуртской Республики от 26 февраля 2007 г. № 22 «О порядке предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований на 2007 год».

Республика Хакасия

- Закон Республики Хакасия от 24 октября 2005 г. № 69-ЗРХ «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Хакасия».
- Закон Республики Хакасия от 8 июля 2005 г. № 51-ЗРХ «О региональном фонде муниципального развития Республики Хакасия».
- Закон Республики Хакасия от 8 июля 2005 г. № 52-ЗРХ «О порядке образования и распределения регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов Республики Хакасия».

- Закон Республики Хакасия от 25 декабря 2006 г. № 78-ЗРХ «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2007 год».
- Закон Республики Хакасия от 5 июля 2005 г. № 37-ЗРХ «О нормативах отчислений от федеральных и региональных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в местные бюджеты в Республике Хакасия».
- Закон Республики Хакасия от 8 июля 2005 г. № 53-ЗРХ «О порядке образования и распределения районного фонда финансовой поддержки поселений, входящих в состав муниципального района Республики Хакасия».
- Закон Чувашской Республики от 23 июля 2001 г. № 36 «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике».
- Закон Чувашской Республики от 30 ноября 2006 г. № 57 «О республиканском бюджете Чувашской Республики на 2007 год».
- Закон Чувашской Республики от 25 мая 2004 г. № 8 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Чувашской Республике».

Алтайский край

- Закон Алтайского края от 11 ноября 2005 г. № 98-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае».
- Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 90-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов».
- Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 89-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки поселений».
- Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 92-ЗС «О районных фондах финансовой поддержки поселений».
- Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 91-ЗС «О краевом фонде компенсаций».
- Закон Алтайского края от 11 ноября 2005 г. № 97-ЗС «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов

государственным полномочиим по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений».

- Закон Алтайского края от 27 декабря 2006 г. № 141-ЗС «О краевом бюджете на 2007 год».
- Закон Алтайского края от 31 августа 2005 г. № 62-ЗС «О нормах отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами».

Краснодарский край

- Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. № 918-КЗ «О межбюджетных отношениях в Краснодарском крае».
- Закон Краснодарского края от 18 декабря 2006 г. № 1158-КЗ «О краевом бюджете на 2007 год».
- Закон Краснодарского края от 13 февраля 2006 г. № 993-КЗ «О фонде муниципального развития Краснодарского края».
- Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. № 903-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Краснодарского края государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств краевого бюджета».
- Закон Краснодарского края от 25 апреля 2006 г. № 1019-КЗ «О фонде софинансирования социальных расходов Краснодарского края».

Красноярский край

- Закон Красноярского края от 29 ноября 2005 г. № 16-4077 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае».
- Закон Красноярского края от 8 декабря 2006 г. № 1 «О краевом бюджете на 2007 год».
- Закон Красноярского края от 29 ноября 2005 г. № 16-4081 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов края отдельными государственными полномочиями

по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края».

Приморский край

- Закон Приморского края от 2 августа 2005 г. № 271-КЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае».
- Закон Приморского края от 27 декабря 2006 г. № 28-КЗ «О краевом бюджете на 2007 год».
- Закон Приморского края от 8 ноября 2005 г. № 294-КЗ «О краевом фонде софинансирования социальных расходов».

Ставропольский край

- Закон Ставропольского края от 29 декабря 2006 г. № 97-кз «О бюджете Ставропольского края на 2007 год».
- Закон Ставропольского края от 21 ноября 2005 г. № 55-кз «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае».
- Постановление правительства Ставропольского края от 29 июня 2006 г. № 102-п «О конкурсном отборе инвестиционных программ и проектов муниципальных образований Ставропольского края, направленных на новое строительство и реконструкцию действующих объектов социальной инфраструктуры местного значения, на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных сооружений муниципального значения, подлежащих долевному финансированию из краевого фонда муниципального развития».
- Закон Ставропольского края от 30 декабря 2005 г. № 80-кз «Об установлении единых и дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) и поселений Ставропольского края от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в бюджет Ставропольского края».

Хабаровский край

- Бюджетный кодекс Хабаровского края от 28 июля 1999 г. № 152.
- Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 311 «О субвенциях из бюджетов муниципальных районов (городских округов) Хабаровского края краевому бюджету».
- Закон Хабаровского края от 27 декабря 2006 г. № 97 «О краевом бюджете на 2007 год».
- Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 321 «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения для предоставления субсидий из фонда муниципального развития Хабаровского края и их распределения между муниципальными образованиями (группами муниципальных образований)».
- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 298 «О порядке образования и распределения краевого фонда финансовой поддержки поселений».
- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 296 «О порядке образования и распределения районного фонда финансовой поддержки поселений».
- Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 312 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Хабаровского края по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств краевого бюджета».
- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 297 «О порядке образования краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и методике распределения дотаций из указанного фонда».
- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2004 г. № 211 «О фонде экономического стимулирования деятельности муниципальных образований Хабаровского края по увеличению доходов бюджета края».

Еврейская автономная область

- Закон Еврейской автономной области от 30 сентября 2005 г. № 546-оз «О межбюджетных отношениях в Еврейской автономной области».
- Закон Еврейской автономной области от 27 ноября 2006 г. № 26-ОЗ «Об областном бюджете на 2007 год».
- Закон Еврейской автономной области от 5 октября 2006 г. № 767-ОЗ «О нормативах отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты городского округа и муниципальных районов».

Ненецкий автономный округ

- Закон Ненецкого автономного округа от 1 декабря 2005 г. № 643-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Ненецком автономном округе».
- Закон Ненецкого автономного округа от 28 февраля 2007 г. № 31-ОЗ «Об окружном бюджете на 2007 год».
- Закон Ненецкого автономного округа от 2 ноября 2005 г. № 625-ОЗ «О нормативах отчислений налоговых доходов в бюджеты городского округа, муниципального района и поселений».

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра

- Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 июня 2005 г. № 41-оз «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».
- Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 ноября 2006 г. № 122-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2007 год».
- Постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 мая 2006 г. № 113-п «О порядке предоставления и методике расчета дотаций из регионального фонда сбалансированности местных бюджетов».

Чукотский АО

- Закон Чукотского автономного округа от 24 мая 2002 г. № 31-ОЗ «О бюджетном процессе в Чукотском автономном округе».
- Закон Чукотского автономного округа от 1 декабря 2006 г. № 108-ОЗ «Об окружном бюджете на 2007 год».
- Закон Чукотского автономного округа от 1 декабря 2005 г. № 96-ОЗ «О региональном фонде финансовой поддержки поселений».
- Закон Чукотского автономного округа от 23 сентября 2005 г. № 74-ОЗ «О региональном фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городского округа)».
- Постановление правительства Чукотского автономного округа от 14 ноября 2006 г. № 205 «Об установлении для муниципальных образований Чукотского автономного округа поправочных коэффициентов расходных потребностей на 2007 год и уровней бюджетной обеспеченности, до которых в 2007 году осуществляется выравнивание бюджетной обеспеченности, при распределении дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городского округа) и из регионального фонда финансовой поддержки поселений».
- Закон Чукотского автономного округа от 6 июня 2005 г. № 55-ОЗ «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) для предоставления субсидий из фонда муниципального развития Чукотского автономного округа и порядке распределения субсидий между муниципальными образованиями».
- Закон Чукотского автономного округа от 25 ноября 2005 г. № 86-ОЗ «О единых для всех муниципальных районов Чукотского автономного округа нормативах отчислений в бюджеты муниципальных районов от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах в окружной бюджет».
- Закон Чукотского автономного округа от 25 ноября 2005 г. № 87-ОЗ «О единых для всех поселений Чукотского автономно-

го округа нормативах отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах в окружной бюджет».

- Закон Чукотского автономного округа от 23 сентября 2005 г. № 75-ОЗ «О методиках распределения субвенций из регионального фонда компенсаций», ред. от 20 октября 2006 г.
- Закон Чукотского автономного округа от 22 сентября 2005 г. № 63-ОЗ «О целевом назначении, условиях и порядке предоставления и расходования субсидий из регионального фонда софинансирования социальных расходов».

Ямало-Ненецкий автономный округ

- Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 2 ноября 2005 г. № 72-ЗАО «О межбюджетных отношениях в Ямало-Ненецком автономном округе».
- Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 ноября 2006 г. № 71-ЗАО «Об окружном бюджете на 2007 год».
- Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2005 г. № 85-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Ямало-Ненецкого автономного округа отдельными государственными полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений».

*Институтом экономики переходного периода с 1996 года
издается серия "Научные труды". К настоящему времени
в этой серии вышло в свет более 100 работ.*

**Последние опубликованные работы
в серии "Научные труды"**

№ 119Р *Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. 2008.*

№ 118Р *Бондарев А.А. Оценивание функций спроса для групп продовольственных товаров в российской экономике за 1999–2004 гг. 2008.*

№ 117Р *Коллектив авторов. Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. 2008.*

№ 116Р *Дробышевский С., Трунин П., Каменских М. Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике. 2008.*

№ 115Р *Дежина И., Киселева В. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России. 2008.*

№ 114Р *Тихонова Т., Шик О. Альтернативная занятость в сельской местности России. 2008.*

№ 113Р *Коллектив авторов. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. 2008.*

№ 112Р *Коллектив авторов. Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: анализ причин и возможности преодоления. 2008.*

**Славгородская Маргарита Юрьевна
Летунова Татьяна Александровна
Хрусталев Алексей Александрович**

**Анализ финансовых аспектов реализации
реформы местного самоуправления**

*Редакторы: Н. Главацкая
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев*

Подписано в печать 17.11.2008.
Тираж 300 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736
Fax (495) 697–8816
www.iet.ru
E-mail: info@iet.ru