Научно-экспертный совет
при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(по итогам эксперимента, проведенного в Ставропольском крае и Новосибирской области)

Сборник материалов

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Под общей редакцией

доктора экономических наук
В.В. Ильина,
кандидата исторических наук
А.А. Нелюбина

СТЕНОГРАММА
заседания секции "Финансово-экономическая политика"
Научно-экспертного совета
при Председателе Совета Федерации
26 октября 2006 года

В.А. Новиков, *заместитель председателя Комитета Совета Федерации по бюджету, председатель подкомитета по налогам и сборам.*

Уважаемые коллеги! Предлагаю начать заседание секции "Финансово-экономическая политика" Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации.

Сергей Михайлович Миронов попросил меня провести сегодняшнее заседание. Он занят подготовкой заседания Совета Федерации, которое состоится завтра. Сейчас идет заседание Совета палаты, законов предстоит обсудить достаточно много. Сергей Михайлович просил передать вам пожелания успешной работы. Мы представим ему стенограмму заседания.

Предоставляю слово ответственному секретарю Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Анатолию Алексеевичу Нелюбину.

А.А. Нелюбин. Скажу коротко о технической стороне дела. Просьба к выступающим представляться, ведется стенограмма заседания. Тем, кто не успеет выступить, мы предлагаем представить статью объемом до 12 машинописных листов. Если возникнут предложения по ходу дискуссии, мы готовы включить их в стенограмму. Просьба после заседания передать мне эти материалы, с тем чтобы в полном объеме проинформировать Председателя Совета Федерации по этому вопросу и выпустить сборник материалов по итогам заседания.

В.А. Новиков. Итак, тема заседания — "Финансово-экономические проблемы реформирования местного самоуправления (по итогам эксперимента, проведенного в Ставропольском крае и Новосибирской области)". Тема актуальная, вчера состоялось заседание "круглого стола", которое проводил Комитет Совета Федера-

ции по местному самоуправлению, и на нем также затрагивались финансово-экономические проблемы местного самоуправления, но не в привязке к эксперименту, проводившемуся в Ставропольском крае и Новосибирской области.

У вас в папках среди материалов для участников заседания есть перечень вопросов, которые мы могли бы обсудить. Но мы можем обсудить и любые другие вопросы, связанные с этой темой.

На один вопрос я хотел бы обратить особое внимание. Вчера его поднял Сергей Николаевич Рябухин, и он обсуждался в достаточно представительной аудитории. Речь шла о том, сколько стоит реформа местного самоуправления. Если вы помните, год назад мы поднимали этот вопрос, и в предположительном плане рассматривали предварительные оценки ее стоимости, подготовленные экспертами научных институтов. А сейчас по результатам проведенного эксперимента хотелось бы посмотреть, какова же реальная стоимость реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, с тем чтобы попытаться убедить Минфин России выделить средства в полном объеме. Кстати, министерство зачастую не учитывает то, что система местного самоуправления находится в стадии реформирования, и ресурсов, которые имеются на настоящий момент, конечно, не хватает для решения всех проблем, которые возникают в связи с этим.

Предлагается заслушать два доклада по 15 минут, докладчики — Ким Исаевич Таксир и Владимир Гаврилович Шаповалов. Затем выступления в рамках свободной дискуссии, на которые отводится около полутора часов. Думаю, мы можем себе это позволить, потому что тема очень важная. Насколько мне известно, результаты этого эксперимента пока никто не обсуждал, так что те предложения и оценки, которые выскажут выступающие, будут достаточны важны не только для Государственной Думы, Совета Федерации, но и для Правительства Российской Федерации.

Итак, слово для доклада предоставляется Киму Исаевичу Таксиру, научному руководителю научно-исследовательского отдела Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

К.И. Таксир. Принятый 6 октября 2003 года Федеральный закон № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" является важнейшей вехой в совершенствовании нормативно-правовой базы муниципальных образований, их реформировании и выполнении закрепленных полномочий. Эксперимент по реализации Федерального закона № 131 в Новосибирской области и Ставропольском крае,

проведенный в 2005 году, выявил несбалансированность доходов и расходов, дефицит местных бюджетов, отсутствие источников финансирования муниципальных образований поселенческого уровня. Сбалансированность доходов и расходов местных бюджетов может быть достигнута, с одной стороны, увеличением налогового потенциала соответствующей территории, а с другой — увеличением объема финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

Первый путь является предпочтительным, так как соответствует принципу самостоятельности бюджетов, снижает иждивенческие настроения, способствует заинтересованности органов местного самоуправления в развитии экономической базы территории, увеличению числа рабочих мест и, как следствие, повышению жизненного уровня населения.

Развитие экономической базы муниципальных образований имеет особое значение еще и потому, что организация местного самоуправления по поселенческому принципу наиболее четко обозначила неоднородность муниципальных образований, а также существенные различия между ними в области социально-экономического развития.

Диспропорция в социально-экономическом развитии муниципальных образований приводит к диспропорции в количественном и качественном обеспечении населения услугами образования, здравоохранения, культуры. Еще более существенные различия, чем в обеспеченности объектами социальной сферы, отмечены в обеспеченности объектами инженерной инфраструктуры.

Практическое повышение эффективности бюджетов всех уровней напрямую зависит от качества межбюджетных отношений. Целями их реформирования являются:

стабильность межбюджетных отношений;

формализация, единство и прозрачность методологии распределения финансовой помощи местным бюджетам;

максимальная самодостаточность местных бюджетов.

Региональная политика в области межбюджетных отношений должна выстраиваться таким образом, чтобы обеспечить условия для институционального развития местного самоуправления в процессе развития гражданского общества. В частности, новая система межбюджетного регулирования должна способствовать решению таких задач, как:

обеспечение самостоятельности органов местного самоуправления муниципальных образований в решении вопросов местного значения, в определении направлений использования собственных доходов местных бюджетов;

повышение заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий и увеличении собираемости налогов;

создание условий для роста эффективности функционирования бюджетного сектора на местном уровне.

В целях выполнения требований Федерального закона № 131 в качестве показателей, объективно отражающих налоговый потенциал муниципального образования, необходимо использовать налоговые и статистические данные, которыми соответствующие территориальные органы в настоящее время не располагают.

Полностью отсутствует учет доходов личных подсобных хозяйств, а их в стране насчитывается более 8 миллионов. Видимо, необходимо срочно наладить налоговый и статистический учет муниципальных образований.

Проводимое укрепление налоговых инспекций не позволяет нормально осуществлять контроль за налогообложением: одна налоговая инспекция обслуживает 50—60 муниципальных образований, расположенных на значительном расстоянии от инспекции.

До настоящего времени не решены многие вопросы налогового и бюджетного законодательства, связанные с реформированием местного самоуправления.

Необходимо установить на бессрочной основе нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты, исходя из принципов повышения уровня самодостаточности местных бюджетов.

Крайне медленно и неупорядоченно осуществляется подготовка кадров местного самоуправления. По данным Счетной палаты Российской Федерации, в России необходимо подготовить более 400 тысяч работников муниципальных образований и выделить из федерального бюджета субъектам Российской Федерации 300 млрд. рублей для реализации Федерального закона № 131.

По данным на 1 июля 2006 года, в соответствии с Федеральным законом № 131 создано более 24 тысяч муниципальных образований, что в два раза превышает число муниципальных образований на момент принятия закона.

Федеральный закон № 131 реализуется:

с 1 января 2006 года — в 46 субъектах Федерации,

с 1 января 2007 года — 13 субъектах Федерации,

с 1 января 2008 года — 12 субъектах Федерации,

с 1 января 2009 года закон № 131 вводится в действие во всех субъектах Федерации.

Согласно информации, представленной 69 субъектами Федерации, в 16 080 из 19 812 муниципальных образований утверждены бюджеты на текущий год.

Из общего числа муниципальных образований, утвердивших бюджеты на 2006 год, 10 115 муниципальных образований являются вновь образованными.

Доходы и расходы 3708 вновь образованных поселений предусмотрены в качестве смет.

По данным муниципалитетов, более 40 % доходов составляют межбюджетные трансферты из региональных бюджетов. В Одинцовском районе Московской области с января 2006 года образовано 7 городских поселений и 9 сельских поселений. В целом в районе 239 населенных пунктов. Население района на 1 января 2006 года составляет 284,1 тысячи человек. По объему налоговых поступлений в областной бюджет Одинцовский район прочно удерживает второе место.

В 2005 году общий объем доходов, собранных на территории Одинцовского района, вырос по сравнению с 2002 годом в 2,2 раза и составил более 8 млрд. рублей. В 2006 году ожидается поступление налогов на сумму 8,9 млрд. рублей.

В целом вследствие изменений в налогово-бюджетном законодательстве в период 2001—2003 годов бюджет района потерял около 800 млн. рублей.

На сегодняшний день местными бюджетами финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85% — на здравоохранение, 60% — на содержание жилья и коммунальные услуги.

В целом формирование доходной базы местных бюджетов относится к предметам регулирования налогового и бюджетного законодательства. И в этом смысле отдельный федеральный закон не может преодолеть символического характера местных налогов (менее 10%) как основы доходной базы местных бюджетов.

На протяжении последних 15 лет бюджет Одинцовского района формировался с дефицитом.

Необходимо подготовить более эффективную нормативно-правовую базу местного самоуправления.

Принятие на местном уровне решений об установлении земельного налога, налога на имущество физических лиц, единого налога на вмененный доход, а также правовых актов, регламентирующих вопросы использования муниципального имущества, приобретает особое значение, так как именно эти доходы будут определять доходную базу бюджетов городских и сельских поселений.

Следует не менее 50 % налога на доходы физических лиц оставлять за местными органами и внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Основным доходным источником для бюджетов поселений является земельный налог, который начиная с 2005 года полностью зачисляется в местные бюджеты. С 1 января 2006 года вводится новая система налогообложения земельным налогом. Налогооблагаемой базой является кадастровая стоимость земельных участков. Наряду с земельным налогом в полном объеме в бюджеты поселений зачисляется и налог на имущество физических лиц.

Создание тысяч новых местных бюджетов, прежде всего поселенческого уровня, пока проходит крайне формально. Отсутствие достаточных доходных источников, необходимых кадров, технической базы формализует этот уровень бюджетного процесса. Так, в Республике Башкортостан, по предварительным данным, в 2006 году из 1020 местных бюджетов полностью обеспечены собственными (закрепленными или гарантированными) доходами лишь 46 местных бюджетов, или 4,5 % их общего числа. Под закрепленными или гарантированными доходами мы понимаем поступления от собственно местных налогов и закрепленных долей иных налогов.

Из опасения резкого срыва в обеспечении социально-культурных, жилищно-коммунальных и иных потребностей населения субъекты Федерации пока, на начальном этапе реформы, были вынуждены передать муниципальным районам исполнение части или даже практически всех полномочий, закрепленных 131-м законом за поселенческими муниципалитетами. Так, в Республике Башкортостан муниципальным районам (пока временно) передано исполнение 14 основных полномочий поселений (из 22-х, обозначенных в 131-м законе), в том числе все полномочия поселений в области регулирования местных налогов. На районный уровень передано и фактическое исполнение бюджетов поселений.

Сделанный в ходе реформы акцент на единые (для одной группы местных бюджетов) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, не учитывает крайней дифференциации экономического и налогового потенциала территорий, в том числе налоговой базы по потенциально передаваемым налогам.

Применение системы единых нормативов перечислений приводит к тому, что более-менее полное насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к явному перенасыщению бюджетов других территорий. Вот почему многие решения минимизируют или вообще исключают из бюджетного процесса прак-

тику передачи дополнительных налоговых долей в местные бюджеты, сознательно удерживают их в состоянии глубокой дотационности, предпочитая восполнять ее исключительно методом дотаций на общее финансовое выравнивание.

Большим просчетом в ходе реформы следует считать принятый вариант закрепления муниципального и бюджетного статуса крупных городов — столиц субъектов Федерации, прежде всего городов с населением 1 миллион человек и более. Таковых в России насчитывается 9 (не считая Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются самостоятельными субъектами Российской Федерации), а также еще 23 города с населением от 500 тысяч до 1 миллиона человек. Федеральным законом № 131 предусмотрено создание внутригородских муниципальных округов только в городах федерального значения (ст. 2, 10 и 79 закона). Все прочие крупные города, в том числе и "миллионники", согласно закону подлежат преобразованию (и уже фактически были преобразованы) в единые муниципальные образования — городские округа с ликвидацией внутригородских муниципальных образований и их бюджетов, если таковые имелись к моменту начала реформы.

Такое решение является ошибочным.

Во-первых, это противоречит базовой гипотезе реформы — приближению органов местного самоуправления к населению. Это решение ведет к еще большей поляризации.

Во-вторых, ликвидация в крупных городах районных муниципальных структур, имевших самостоятельный бюджет, резко снизила заинтересованность работников муниципального управления в инициативном решении экономических и социальных проблем своих территорий и общее качество управления на субгородском уровне. В Уфе с населением 1,1 миллиона человек были ликвидированы 7 районных муниципальных образований, имевших самостоятельные бюджеты. В результате ослабло внимание к специфическим проблемам различных субгородских территорий. Существенно снизился интерес муниципальных работников к решению проблем выявления и расширения налоговой базы.

В-третьих, вызывает глубокие сомнения сам принцип универсального регулирования управленческих и расходных полномочий и малых городов (по 30—40 тысяч жителей), и городов-"миллионников" по вопросам местного значения, закрепленный в пункте 2 статьи 16 Федерального закона № 131.

Сказывается ситуация, при которой крупнейшие промышленно-экономические и научные центры России и центры регионов не будут иметь формального права тратить средства местных

бюджетов на такие цели, как, например, поддержка науки, стимулирование инновационных процессов.

Поступления в местные бюджеты от местных налогов в 2007 году прогнозируются в размере 5 % от общей суммы доходов местных бюджетов. Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов останутся отчисления от налога на доходы физических лиц, которые составят 22,4 % от общей суммы доходов местных бюджетов.

Несбалансированность местных бюджетов привела к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований.

Исчисление земельного налога с использованием государственной кадастровой оценки земли в соответствии с федеральной методикой исчисления по рыночной стоимости привело к тому, что в 2006 году доходы от этого налога снизились в ряде муниципальных образований более чем в 2 раза, а по отдельным муниципальным образованиям — в 5—10 раз. В связи с этим необходимо усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков.

По нашему мнению, необходимо отнести транспортный налог к местным налогам и зачислять поступления от данного налога в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100 %.

Следует осуществить мероприятия по описанию границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Необходимо разработать методику расчета расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с реальными потребностями органов местного самоуправления в финансировании каждого из вопросов местного значения.

Весьма своевременным может быть разработка комплекса мероприятий по оказанию органам местного самоуправления необходимой методической помощи по разработке и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований с учетом опыта работы в ряде субъектов Российской Федерации.

То есть 131-й закон — это отрыв от финансово-бюджетных реалией. Я хотел бы обратить ваше внимание на то, что создание многих новых местных советов прошло крайне формально. Отсутствие достаточных доходных источников, необходимых кадров, технической базы резко снижает уровень бюджетного процесса.

Вот пример. Наши товарищи изучили положение дел в Республике Башкортостан. Там в 2006 году из 1020 местных бюджетов полностью обеспечены собственными доходами лишь 46 местных бюджетов, или 4,5 % от общего числа. Из опасения резкого срыва в обеспечении социально-культурных, жилищно-коммунальных и иных потребностей на начальном этапе реформы были вынуждены передать муниципальным районам исполнение части или даже практически всех полномочий, закрепленных в 131-м законе за поселенческими муниципалитетами. Например, из 22 обозначенных в 131-м законе основных полномочий 14 полномочий поселенческие муниципальные образования передали муниципальным районам.

Очень крупным просчетом в ходе реформы следует считать принятый вариант закрепления муниципального и бюджетного статуса крупных городов, столиц субъектов Российской Федерации, прежде всего городов с населением 1 миллион человек и более. У нас 9 таких городов (не считая Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются самостоятельными субъектами Российской Федерации), а также еще 23 города с населением от 0,5 до 1 миллиона человек.

В 131-м законе предусмотрено создание внутригородских муниципальных округов только в городах федерального значения. Все прочие крупные города, в том числе и миллионники, согласно закону подлежат преобразованию и уже фактически были преобразованы в единые муниципальные образования, городские округа с ликвидацией внутригородских муниципальных образований и их бюджетов. Такое решение является, конечно, ошибочным.

Ликвидация в крупных городах районных муниципальных структур, имевших самостоятельный бюджет, резко снизила заинтересованность работников муниципального управления в инициативном решении экономических и социальных проблем своих территорий.

В Уфе, например, с населением 1100 тысяч человек были ликвидированы семь районных муниципальных образований, имевших самостоятельные бюджеты. В результате ослабло внимание к специфическим проблемам различных субгородских территорий, существенно снизился интерес муниципальных работников к решению проблем выявления и расширения налоговой базы.

Вызывает глубокие сомнения сам принцип универсального регулирования управленческих и расходных полномочий по вопросам местного значения и малых городов с населением 30—40 тысяч человек, и городов-миллионников.

Складывается ситуация, при которой крупнейшие промышленные, экономические и научные центры России, и тем более центры регионов, не будут иметь формального права тратить средства местных бюджетов на такие цели, как поддержка науки, стимулирование инновационных процессов и так далее.

На "круглом столе", который недавно состоялся в Государственной Думе, отмечалось, что в 2007 году прогнозируется поступление в местные бюджеты местных налогов в размере 5 % от общей суммы доходов местных бюджетов. Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов останутся отчисления от налога на доходы физических лиц, которые составят 22,4 % от общей суммы доходов местных бюджетов.

О чем идет речь? О том, что в плане развития муниципального сектора экономики на 2007 год только по ряду субъектов Российской Федерации прогнозируется дефицит местных бюджетов на уровне 38 млрд. рублей. Но на самом деле реальный дефицит намного выше. И, как я уже отметил, по данным Счетной палаты Российской Федерации, на реализацию федерального закона в 2006 году за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выделено около 300 млрд. рублей. Это в 1,7 раза больше, чем в 2005 году. Но я хотел бы подчеркнуть, что это только для части субъектов Российской Федерации. Все субъекты еще не перешли к реализации 131-го закона.

Далее. На сегодняшний день чисто формально созданы очень многие поселенческие муниципальные образования, которые, по существу, большинство полномочий передали районным муниципальным образованиям.

Хотел бы обратить внимание на то, что к вопросам местного значения отнесены сейчас вопросы создания условий для развития малого предпринимательства, сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, развития физической культуры и массового спорта, организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке муниципальных предприятий, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и так далее. То есть речь идет о том, что существует полная несбалансированность. Я уже не говорю о том, что не выделяются в достаточной мере средства на профессиональную подготовку и повышение квалификации выборных должностных лиц и служащих местного самоуправления.

Каковы наиболее серьезные недостатки? Исчисление земельного налога с использованием государственной кадастровой оценки земли в соответствии с федеральной методикой по рыноч-

ной стоимости привело к тому, что в 2006 году доходы от этого налога снизились в ряде муниципальных образований более чем в два раза, а по отдельным муниципальным образованиям в 5—10 раз. То есть одна из главных задач — срочно усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков. На "круглом столе" в Государственной Думе высказывались предложения, направленные на то, чтобы полномочия местного самоуправления были обеспечены дополнительными источниками доходов для их осуществления. Госдуме предложено решить вопрос о порядке и условиях переоценки результатов государственной кадастровой оценки земельных участков.

Внесено много других предложений. Предложение по введению нормативов от налогов субъектов Российской Федерации, передаче соответствующей части налогов бюджетам муниципальных районов. Предложение по упрощенной системе налогообложения, я имею в виду — от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Необходимо провести мероприятия по повышению заработной платы работникам муниципальных образований. Введение целого ряда показателей в налоговую отчетность, в систему показателей региональной и муниципальной статистики и так далее.

Участники "круглого стола" просили ускорить принятие проекта федерального закона "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации" в части введения местного налога на недвижимость, который принят уже в первом чтении.

У меня есть такое предложение. На некоторое время, а может быть, и навсегда отказаться от правовой формулы: каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет, местный бюджет. Эту формулу следует заменить на другую: каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет, местный бюджет или иной установленный действующим законодательством источник финансового покрытия закрепленных расходных полномочий. Таким образом удалось бы преодолеть противоречия между формальным подходом к формированию институтов местного самоуправления и очевидной идеей экономической рациональности.

Сохранение в отдельных поселенческих муниципальных образованиях сметного принципа финансирования не отрицает важности функций финансового планирования и контроля. Почему? Потому, что мы с вами понимаем: создавать в каждом поселенческом муниципальном образовании бюджет, если нет никакой налогооблагаемой базы, — это чисто формальный подход. В

целом ряде стран существует сметный принцип финансирования. И, думаю, было бы правильным согласиться с тем, что не только бюджет, но и сметы могут быть в муниципальных поселенческих образованиях.

В.А. Новиков. Спасибо, Ким Исаевич.

Предоставляю слово Владимиру Гавриловичу Шаповалову, министру финансов правительства Ставропольского края.

В.Г. Шаповалов. Я вполне разделяю опасения, высказанные предыдущим докладчиком, особенно относительно обеспечения полномочий муниципальных поселений. Тем не менее хотелось бы показать и тот положительный опыт, что накоплен Ставропольским краем по вопросам взаимоотношений с органами местного самоуправления, особенно по стимулированию органов местного самоуправления, — как муниципальных районов, городских округов, так и поселений.

Поиском методов, посредством которых можно было бы заинтересовать органы местного самоуправления в реализации столь необходимой бюджетной реформы, мы стали заниматься еще с 2003 года. В области межбюджетных отношений это — применение формализованной методики распределения финансовой помощи, обеспечивающей четкую, прозрачную процедуру построения финансовых взаимоотношений с субрегиональным уровнем власти. Но это не решало задачи стимулирования муниципалитетов, которые являются новаторами и готовы применять новые методы бюджетного планирования, повышать эффективность расходов.

В 2003 году Ставропольский край стал одним из победителей конкурса по Программе реформирования региональных финансов (рис. 1)*. Участие в этом конкурсе позволило со стороны взглянуть на исходное состояние региональных финансов, наметить четкий план мероприятий по их реформированию, а также привело к осознанию необходимости вовлечения в этот процесс и муниципалитетов.

Мы полагали, что наибольший эффект будет получен в том случае, если необходимость проведения реформы на муниципальном уровне будет осознана и руководителями муниципальных образований. Так, было принято решение о проведении опроса среди глав муниципалитетов по этому вопросу. В итоге 92 % руководителей поселений, 100 % глав муниципальных районов, городских округов поддержали необходимость проведения указанных мероприятий.

* Рисунки к докладу помещены в разделе "Иллюстративный материал к Стенограмме заседания".

Опыт организации конкурсных процедур, получения результатов по реформированию региональных финансов мы перенесли на уровень муниципальных образований края. Главным результатом стало осознание участниками собственной ответственности и реальных возможностей существенно повысить качество управления муниципальными финансами.

По инициативе правительства края совершенствование управления финансами на уровне муниципальных образований осуществляется путем разработки программ реформирования местных финансов, отобранных на конкурсной основе. Для этих целей в 2004 году был образован краевой фонд реформирования муниципальных финансов в размере 10 млн. рублей, сформирована конкурсная комиссия по выделению субсидий из этого фонда, разработаны необходимые нормативные правовые акты.

К участию в конкурсе допускались все муниципальные образования, сумевшие преодолеть установленные дисквалификационные критерии. Условия первого конкурса были одинаковыми для всех типов муниципальных образований.

По итогам проверки представленных заявок были отобраны пять из них, и программа реформирования выполнялась в течение двух лет — с 2003 по 2005 год. К финишу подошли город Буденновск, Минераловодское территориальное муниципальное образование и два поселения — Незлобненский сельский совет Георгиевского района и Летнеставочный сельский совет Туркменского района.

В течение всего конкурса участники поэтапно реализовывали намеченные мероприятия в области реформирования бюджетного процесса, увеличения налоговой базы муниципалитетов, повышения эффективности расходов бюджета, долговой политики, управления муниципальной собственностью (рис.2).

Материальное стимулирование победителей конкурса позволило им поднять на новый технический уровень оснащенность всех муниципальных служб, повысить квалификацию муниципальных служащих.

Нужно сказать, что программные требования по каждому из направлений реформирования были достаточно высокими даже для районного уровня, не говоря уже о сельских поселениях. Для успешного выполнения программы требовались не только высококвалифицированные кадры, которые готовы к новаторству, но и софинансирование за счет средств местных бюджетов.

Экспертный опрос показал, что условия первого конкурса программ оказались сложными для 91 % поселений и 77 % городских округов, муниципальных районов, и это свидетельство-

вало о необходимости их упрощения (рис. 3). Основными причинами, по которым муниципальные образования не приняли участие в первом конкурсе, явились наличие дисквалификационных критериев, отсутствие квалифицированных специалистов, необходимость софинансирования мероприятий за счет собственных средств. Однако руководители городских округов и муниципальных районов при опросе подтвердили свою готовность (таких оказалось 71 %), участвовать в сложных конкурсных процедурах с разработкой многоэтапных программ реформирования.

Накопление определенного опыта по итогам первого конкурса реформирования местных финансов, а также проведенные опросы среди участников конкурса выявили и изъяны в его организации. Мы пришли к выводу, что нельзя объединить на одних и тех же конкурсных условиях города с полумиллионной численностью населения и небольшие поселения (рис. 4).

Так, более половины руководителей поселений справедливо сочли неприемлемой такую форму соперничества — например, для поселения выделение поддержки в размере 1,5 млн. рублей является существенной помощью, а для городского округа — такой малой долей, которая не стимулирует реализации серьезных реформаторских решений.

Кроме того, в крае муниципалитеты на уровне районов были созданы позже, чем городские округа и поселения, что не позволило создать единый для муниципальных, районных, городских округов перечень мероприятий, оценивающий динамику, например, за последние три года.

Принятие решения о необходимости создания разных фондов реформирования в зависимости от типа муниципалитета способствовало различиям в перечне предметов ведения и полномочий, определенных федеральным законодательством для этих типов муниципальных образований. Значит, и предметы приложения сил для реформирования будут разными.

Необходимо было учитывать и различный уровень знаний специалистов городских округов, муниципальных районов и сельских поселений. Все эти причины подтолкнули к принятию решений о создании трех фондов реформирования муниципальных финансов — городских округов, муниципальных районов и поселений. Для каждого типа муниципалитета были определены свои условия, требования и механизм стимулирования.

В целях стимулирования поселений, достигших лучших результатов в качестве управления финансами, разработана формализованная система оценки показателей (рис. 5). Основой для анализа являются ежеквартальные отчеты об исполнения бюджета

муниципального образования, данные налоговой службы о поступлении налогов во все уровни бюджета и сокращение недоимки.

Для стимулирования поселений в бюджете Ставропольского края на 2006 год запланировано 6 млн. рублей. Дважды — по состоянию на 1 апреля и 1 июля текущего года — 10 лучших поселений края получали субсидии из краевого фонда реформирования муниципальных финансов поселений. При этом предусматривается поэтапное прогрессирующее изменение минимальных требований к муниципалитетам, то есть пошаговое усложнение задачи.

Например, муниципалитетам-победителям для очередного получения денежных средств необходимо также обеспечить следующие условия: соблюдение единых краевых стандартов казначейского исполнения местных бюджетов, создание и ведение долговой книги поселения, отсутствие практики предоставления налоговых льгот (рис. 6). При очередной оценке показателей перед поселением, которое вновь оказалось в числе победителей, будут стоять задачи иного уровня: разработка среднесрочного плана социально-экономического развития поселения, проведение опросов населения о качестве предоставления бюджетных услуг, соблюдение рекомендуемых нормативов по штатной численности сотрудников органов местного самоуправления и другие.

Итоги ранжирования поселения доводятся до сведения всех муниципалитетов края, размещаются на сайте министерства финансов края, что, на наш взгляд, является не только мониторингом состояния местных финансов, но и дополнительным стимулом, а также элементом соперничества.

Направление реформирования муниципальных финансов, муниципальных районных, городских округов определены исходя из полномочий, закрепленных за этими типами муниципальных образований, учитывались также эволюционные изменения бюджетной реформы в стране.

Помимо общих требований о соответствии бюджетной политики муниципалитета приоритетам региональной бюджетной политики, необходимости использования требований бюджетного законодательства федерального и регионального уровней, проведении взвешенной долговой политики, недопущении прироста кредиторской задолженности со временем добавились и иные мероприятия. Например, введение реестра расходных обязательств местных бюджетов, применение при формировании бюджета методов бюджетирования, ориентированных на результат, программно-целевых методов бюджетного планирования, разработка и внедрение стандартов качества предоставляемых бюджетных услуг. Все эти мероприятия сопровождались требованием о доведении до

сведения граждан информации о проводимых мероприятиях, о проведении опросов общественного мнения, публичных слушаний по вопросам бюджетно-налоговой политики с целью формирования гражданского общества, что полностью соответствует идеологии реформы местного самоуправления.

Интересен с этой точки зрения опыт Петровского муниципального района. При администрации создана общественная палата, которая дает экспертные заключения на проекты решений местной администрации, затрагивающих интересы жителей данного муниципалитета, в том числе на решение о бюджете, о концепции приоритетных расходов бюджетных средств и так далее.

Такая форма работы способствует формированию гражданского общества, обеспечивает взаимосвязь между административными органами и населением, так как в палату входят представители малого бизнеса и общественных организаций.

В текущем году завершается реализация второго этапа конкурса по программе реформирования финансов с участием городских округов. После подведения итогов средства в размере 20 млн. рублей (объем средств первого этапа также составил 20 млн. рублей) будут распределены между двумя победителями: город Георгиевск и город Лермонтов. Муниципальные районы, в свою очередь, отчитываются о проведении мероприятий первого этапа конкурса по программе реформирования местных финансов. Здесь уже три претендента на получение грантов из краевого бюджета: Георгиевский, Апанасенковский, Петровский муниципальные районы.

Учитывая активность, проявленную муниципальными районами в конкурсе на реформирование муниципальных финансов, в текущем году объявлен еще один, дополнительный конкурс для муниципальных районов. Среди претендентов на победу — Благодаринский, Нефтекумский, Шпаковский муниципальные районы. Это чисто сельские районы. Объем регионального фонда реформирования муниципальных финансов для районов на 2007 год составит 40 млн. рублей, по половине на каждый этап реализации программы реформирования. Распределение средств между победителями производится следующим образом: для городских округов 50 % распределяется пропорционально объему расходов местных бюджетов за последний год. Вторая половина пропорциональна итоговому показателю оценки программы.

Для муниципальных районов первая половина фонда распределяется пропорционально численности постоянного населения, а вторая так же, как и для городских округов, пропорциональна итоговому показателю оценки программы.

В ходе реализации программ реформирования муниципальных финансов получены результаты, отразившие успешное решение ряда стратегических проблем в области управления финансами и развития муниципальных образований. Выполнение предусмотренных мероприятий способствовало росту экономического потенциала территорий, получению комплексной оценки формирования и использования финансовых ресурсов, выработке стратегии развития муниципальных образований и в конечном счете повышению эффективности и качества управления общественными финансами (рис. 7).

Надеюсь, что наш опыт стимулирования муниципалитетов в области реформирования местных финансов окажется полезным и для других субъектов Федерации. Мы также будем признательны коллегам, если они внесут свои предложения по возможным вариантам решения этой задачи.

В.А. Новиков. А сейчас послушаем представителей федеральных органов власти.

Слово предоставляется Надежде Сергеевне Максимовой, заместителю председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Н.С. Максимова. Я считаю, что Ставропольский край имеет богатый опыт работы по реформированию местного самоуправления, они начали эту работу несколько раньше других регионов.

У них несколько раньше были образованы и муниципальные образования, поэтому хотя бы проблемы границ округов муниципальных образований, земельных участков и другие были уже решены.

Те организационные мероприятия, которые они провели, во многом помогают нацелить муниципальные образования и бюджеты местных органов самоуправления на то, чтобы организовать свою работу, зарабатывать каким-то образом средства. Опыт Ставрополья надо тиражировать, чтобы менее опытные и подготовленные регионы, их руководители и специалисты могли этими результатами воспользоваться.

Сегодня речь идет о формировании бюджета на 2007 год, и мы уже ставим цель говорить о 2008 годе, поскольку 2007 год практически сформирован. На "круглом столе" в Государственной Думе отмечалось, что, реформируя местное самоуправление, мы не решили основные вопросы. Поделили расходные полномочия, а размер их все более увеличивается, объемы их наращиваются. Все больше полномочий уходит с федерального уровня и с уровня субъектов Федерации на уровень муниципальных образований,

тем не менее мы не подкрепляем их необходимыми источниками доходов.

Очень хорошие таблицы представила Академия бюджета и казначейства об уровне собственных доходов субъектов Федерации и уровне финансовой поддержки из федерального бюджета (приложение 4). Но я должна сказать, что эти показатели были бы совершенно другими, если бы поддержка из федерального бюджета все-таки осуществлялась на другой основе.

Почему я об этом говорю? У нас основной фонд поддержки — Фонд финансовой поддержки регионов, он сформировался от базы 1998 года, когда федеральный бюджет после дефолта имел огромный дефицит. А в базу мы заложили финансовую поддержку бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, естественно, именно от этого уровня. И дальше ориентировались либо по отношению к общему объему доходов, либо на инфляционную составляющую. Поэтому к 2002 году этот фонд достигает 81 % уровня, влияющего на выравнивание бюджетной обеспеченности. В 2006 году мы скатились уже до уровня 64 %, а на 2007 год закладываем 61 %.

Поэтому если бы фонд финансовой поддержки регионов был сформирован в соответствии с теми процессами, которые у нас прошли начиная с 1998 года, с точки зрения увеличения валового внутреннего продукта, а также регионального продукта, увеличения доходной базы федерального бюджета, если бы мы соответственно увеличивали финансовую поддержку регионам, то этот фонд был бы значительно больше. Он нам помогал бы процесс выравнивания доводить до определенного уровня, способствовать тому, чтобы бюджеты формировались в соответствии с Бюджетным кодексом. Сегодня муниципальные образования в большей степени и в определенной мере субъекты Федерации вынуждены сокращать объемы своих расходных полномочий — за счет чего? За счет того, что не вкладываются ресурсы в инфраструктуру, не ведется капитальное строительство, не создается жилищный фонд для нуждающихся граждан.

Важно также, чтобы собственные доходы в объеме налоговых поступлений составляли бóльшую долю, чем сегодня. И в этих целях важно использовать возможности дополнительного налогообложения.

Второе предложение: в рамках бюджета на 2008 год пересмотреть ставки налога на прибыль, который закрепляется на уровне субъекта Федерации. Часть этой ставки налога на прибыль передать муниципалитетам, такая практика в свое время у нас была. Может быть, 0,5 % достаточно будет закрепить, тем не менее это

собственные доходы, которые можно отслеживать и на которые можно влиять администрированием за счет части федерального бюджета. Естественно, следует предусмотреть какие-то дополнительные доходы для федерального бюджета.

Другая проблема в том, что даже те налоги, которые закреплены — земельный налог и имущественный, не собираются в тех объемах, в которых могли бы собираться, потому что не решены организационные вопросы. До сих пор не проведена в полном объеме кадастровая оценка земли. Во многих вновь образованных муниципальных образованиях не определены границы земельных участков, земельных площадей, значит, у них практически нет объекта обложения и не определена его стоимость. О чем можно говорить?

До сих пор не закончены процедуры передачи собственности с одного уровня на другой.

Именно поэтому у нас нет и нормального администрирования. Налоговые службы практически ушли из многих муниципальных образований, нет возможности у органов местного самоуправления влиять на эти налоги, потому что на них эти функции не возложены. Необходимо решить, кто должен администрировать эти налоги.

Чтобы процессы оценки земли и собственности были завершены, мы предлагаем в бюджете на 2007 год выделить 2 млрд. рублей для оказания финансовой помощи именно муниципальным образованиям для завершения этой работы, создания реестров земли и собственности. И просим Совет Федерации, поскольку мы собрались под эгидой Совета Федерации, поддержать эту поправку, когда будем рассматривать поправки к третьему чтению. Просим, чтобы вы активно поддержали эту поправку и чтобы эти средства были распределены для того, чтобы уже с начала следующего года они могли заработать на вышеуказанные цели.

Еще один вопрос, который серьезно волнует, это то, что у нас объемы межбюджетных трансфертов, федеральные целевые программы, перечень объектов, которые подлежат финансированию из федерального бюджета, формируются в следующем году. И какие объекты будут там записаны, сколько денег будет направлено из федерального бюджета, какая доля софинансирования должна быть предусмотрена в бюджетах субъектов муниципальных образований — это все в подвешенном состоянии. И сбалансировать свои бюджеты ни регионы, ни муниципалитеты в нормальном режиме не могут до наступления нового финансового года.

Поэтому мы ставим вопрос о том, что нужно установить порядок: все межбюджетные трансферты до начала года, по крайней

мере в ноябре, к третьему чтению закона о бюджете, должны быть распределены для того, чтобы свои бюджеты могли сверстать и субъекты Российской Федерации, и муниципальные образования.

Совершенно правильно Ким Исаевич Таксир отметил, что это имеет значение для перспективного планирования. Пока мы не скажем, сколько субъект будет получать по той или иной позиции межбюджетных трансфертов, о каком перспективном планировании может идти речь? Это идет вразрез с той политикой, которая сейчас проводится в том числе и федеральными структурами, и Президентом России постоянно об этом говорится.

И еще о льготах. Если мы в федеральном законодательстве предусматриваем льготы по имущественному налогу и земельному налогу, которые на самом деле являются региональными и местными, нужно тогда эти налоги закрепить за региональными и местными бюджетами, чтобы они сами эти решения принимали. А если мы на федеральном уровне принимаем такие решения, надо предусматривать и возмещение выпадающих доходов. Так, как в 2006 году сделано по мобилизационным мощностям, когда льготы для таких предприятий предусмотрены в федеральном бюджете и финансируются соответствующим образом.

Следующий вопрос — о расходных полномочиях. Хочу обратить внимание на то, что полномочия передаются с федерального уровня на муниципальный без соответствующих средств на администрирование. И сегодня, когда уже более 60 федеральных полномочий перешло на уровень муниципалитетов, не давать дополнительное финансирование на исполнение этих расходных полномочий просто невозможно.

Антон Германович Силуанов, заместитель Министра финансов Российской Федерации, представил на заседании "круглого стола" хороший блок графической информации, из которой следует, что 33 % расходов бюджетов муниципалитетов — это федеральные полномочия. Под них нужны и люди, и помещения, и оргтехника. Этот вопрос надо обязательно решить. И раз мы в 2007 году его не решаем, то хотя бы в 2008 году решить, потому что в 2009 году в полном объеме все территории, все муниципалитеты будут работать по новому закону (если не отсрочат введение закона в действие).

Конечно, волнуют проблемы жилищно-коммунального хозяйства, которые полностью закреплены за муниципальными образованиями. У нас огромное количество ветхого жилья, изношена инфраструктура. В такой жилищный сектор частный капитал никогда не пойдет. Он пойдет на новые кварталы, на новое жилье,

пойдет на новые сети. Но на старое жилье никто не пойдет, мы никогда туда частника не вовлечем.

И то, что сегодня нам Правительство предлагает решать вопросы капитального ремонта за счет средств населения, неправильно. Мы прекрасно знаем, какая у населения задолженность по оплате за жилищно-коммунальные услуги перед структурами, которые предоставляют эти услуги.

Поэтому мы ставим вопрос о том, чтобы в ближайшее время Правительство России внесло в Государственную Думу законопроект об оздоровлении жилищно-коммунального хозяйства, чтобы там были предусмотрены мероприятия, которые подлежат софинансированию из федерального бюджета (помимо того, что муниципалитеты будут деньги выделять), чтобы была ясная программа. Мы будем добиваться в 2008 году и в последующие годы, чтобы эта отрасль народного хозяйства работала рентабельно, чтобы туда действительно пришел частник с целью ее реформировать.

У меня просьба к Совету Федерации: поддержать те поправки, которые мы вносим по бюджету 2007 года в рамках третьего чтения, с нами вместе поработать и постараться убедить Правительство России их принять.

В.А. Новиков. Я хочу обратить внимание участников заседания на следующее обстоятельство. Дело в том, что мы приняли очень "мудрый" закон, касающийся тарифов на жилищно-коммунальные услуги и платы за жилье. "Мудрость" этого закона заключается в том, что никакие экономически обоснованные тарифы никакой роли не играют. Играют роль другие факты — макроэкономические последствия, инфляция и так далее. Но вот разницу, которая возникает между нормальными, экономически обоснованными тарифами и реально установленными тарифами на самом деле восполняет муниципалитет, потому что он нарушает закон. Идет человек в муниципальное предприятие, затем обращается в суд, после чего муниципалитет обязан ему выплатить из своих собственных денег переплату.

Мы в последнее время вместе с Государственной Думой ставим вопрос о том, что это решение федерального органа, поэтому разница должна быть оплачена из федеральных средств. Пока этот вопрос не решен, но, думаю, мы своего в этой части добьемся.

Сергей Николаевич Рябухин, пожалуйста, Вам слово.

С.Н. Рябухин, *аудитор Счетной палаты Российской Федерации, кандидат экономических наук.*

После такого детального анализа, который сделали Надежда Сергеевна Максимова и Ким Исаевич Таксир, очень сложно что-либо добавить. Свой доклад, который обобщает итоги проведенного Счетной палатой Российской Федерации мониторинга по реализации 131-го закона за 9 месяцев текущего года, я предложу в качестве публикации. А в выступлении хочу осветить лишь некоторые моменты.

В прошлом году мы анализировали основные положения Федерального закона № 131 и возможные факторы риска при его реализации. Сейчас мы обсуждаем этот закон в режиме правоприменительной практики. С этой точки зрения хотел бы ответить на ряд вопросов, поднятых в выступлениях участников заседания. К сожалению, разработчики и авторы этого закона (важного и нужного — тут я разделяю позицию докладчика, Кима Исаевича Таксира) не смогли предусмотреть некоторые моменты в сфере местного самоуправления.

Понятно, что главная цель реформы самоуправления — сделать доступными и качественными те услуги, которые на уровне местного самоуправления должны быть предложены и предоставлены всем гражданам независимо от того, в каком субъекте Федерации или муниципальном образовании они проживают.

Надо было продумать, выработать инструменты и механизмы, которые этих целей позволяли бы достичь. А для этого необходимо решить целый комплекс организационно-технических, кадровых, финансовых вопросов, о которых мы говорили.

Следующее обстоятельство — стоимость реализации любых этапов реформы местного самоуправления. Хорошо, что появилось понятие переходного периода, и можно, анализируя итоги переходного периода, спокойно обсудить дальнейшие задачи по реализации 131-го закона. Это происходит и в Государственной Думе, и в Совете Федерации. Теперь даже представители Минфина соглашаются, что надо было до введения этого закона в действие еще в прошлом году кое-что сделать, что-то изменить.

Мониторинг, проведенный Счетной палатой Российской Федерации в первом полугодии 2006 года, когда закон уже вступил в силу, показывает, что субъекты Федерации и главы муниципальных образований вынуждены были вдогонку принимать более полутора тысяч нормативных правовых актов.

Я только вчера приехал из Мордовии, был в Рузаевке и ряде других муниципалитетов, там полным ходом идет нормотворческая деятельность. Я уж не говорю о тех проблемах, которые На-

дежда Сергеевна Максимова подняла, например межевание или установление границ. В результате закон, который принят, по существу не работает. С точки зрения администрирования его невозможно выполнить, налоги собрать невозможно.

Отчисления от налога с физических лиц составляют 10 %, что не покрывает все выпадающие доходы. Раньше на уровне муниципальных образований обеспечивалась сбалансированность доходов и расходов.

Мы так и не услышали от разработчиков, какова цена реформы. Мы не представляли, какие расходы понесет консолидированный бюджет по всем уровням бюджетной системы.

В ходе подготовки к вступлению в силу 131-го закона была проведена активная фаза административной реформы под лозунгом так называемой оптимизации бюджетных расходов. В результате сделано немало шагов, которые явно противоречили тем целям, которые лежали в основе закона. Но здесь еще можно поправить кое-какие вопросы.

Налоговая реформа по своей сути противоположна идеологическому характеру 131-го закона, то есть их цели и задачи не совпадают и, следовательно, не подкрепляют друг друга. Нужны изменения в бюджетном законодательстве.

Решить весь этот комплекс вопросов только на уровне Минрегиона России просто невозможно. Реформа местного самоуправления закладывает изменения правоприменительных отношений и вообще всех форм взаимоотношений в сферах здравоохранения, образования. Даже некоторые функции обеспечения правопорядка (например, функцию противопожарной безопасности) передали на уровень муниципальных образований. Военный учет, чем всегда занималось государство, передали туда же. Жилищно-коммунальные, паспортно-визовые вопросы и так далее — что только мы туда не передали.

К сожалению, те факторы риска, на которые мы обращали внимание в прошлом году, во многих случаях не учитываются. Сейчас можно многое поправить. На мой взгляд, должна быть какая-то мощная структура на федеральном уровне, координирующая этот процесс. Ведь если говорить о национальных приоритетах, то реформа местного самоуправления — это приоритет номер один, потому что она включает вопросы сельского хозяйства, здравоохранения, образования, культуры. На муниципальном уровне протекает вся наша жизнь.

Федеральный закон № 122 касался лишь части населения (насчитывается примерно 48 категорий льготников), и то он произвел сильный социальный эффект, взбудоражил все общество. Хо-

рошо, что многое успели поправить. В Государственной Думе, кстати говоря, были сделаны правильные расчеты, Комитет Совета Федерации по бюджету поддержал те предложения. Но Минфин их проигнорировал. А 131-й закон касается абсолютно всех, и цена его реализации в несколько раз дороже, чем 122-го закона.

Надо создать национальный координационный совет, потому что нельзя уже останавливаться, идет процесс реализации 131-го закона. Поэтому статус координационного центра по реализации 131-го закона должен быть не на уровне Минрегиона России, а на уровне вице-премьера или первого вице-премьера. Это первое.

Из зала. Медведеву следует поручить.

С.Н. Рябухин. Второе, что мы предлагаем: заложить в раздел 11 (межбюджетные трансферты) специальные средства на поддержку программы реформирования местного самоуправления. Если мы этого не сделаем (в 2006 году этого не сделали), то следует создать фонд поддержки хотя бы на 2007 год, а идею передачи части налогов, о чем Надежда Сергеевна Максимова сказала, в 2008 году надо обязательно реализовать. Нужна мотивация деятельности органов местного самоуправления. К примеру, в Мордовии, передавая часть полномочий, акцизы передали, часть налогов, и сейчас там работает административный ресурс по развитию доходного потенциала, формируется реальный сектор экономики на муниципальном уровне.

В других регионах главы муниципальных образований, поселений выключены из активного процесса развития собственного производства. Разумеется, 131-й закон с точки зрения выравнивающей функции что-то дает, это видно и по анализу, который мы сделали в Ставропольском крае.

Вызывает тревогу следующее обстоятельство. Мы иждивенчество порождаем по всей России, поскольку от главной идеологии реформы местного самоуправления налоговая реформа ушла куда-то в другой вектор и не нашлось координирующего центра, который объединил бы эти процессы. А административная реформа развернула процессы еще на 180 градусов. Поэтому в переходный период надо многое изменить.

Думаю, с точки зрения организационных и политических аспектов реализации большой задачи, грандиозной задачи реформы местного самоуправления еще есть время внести серьезные коррективы.

В.А. Новиков. У меня есть вопрос к одному из основных докладчиков — Владимиру Гавриловичу Шаповалову. Скажите, пожалуйста, сколько стоит реформа местного самоуправления в Ставропольском крае?

В.Г. Шаповалов. Непростой вопрос, однозначно ответить на него невозможно. Но один аспект реально просчитан. Административные расходы 330 муниципальных образований Ставропольского края составили 600 млн. рублей.

В.А. Новиков. А кто заплатил эти 600 миллионов?

В.Г. Шаповалов. Краевой бюджет заплатил. Сами понимаете, какие это расходы: создание рабочих мест, организация работы аппарата вплоть до смены печатей и так далее.

В.А. Новиков. Какие дополнительные проблемы с реформой местного самоуправления появились у вас?

В.Г. Шаповалов. Те проблемы, о которых говорили Ким Исаевич Таксир, Надежда Сергеевна Максимовна, безусловно, присутствуют в регионах. Есть и дополнительные проблемы. К примеру, не оплачиваются льготы, предоставленные сельским учителям. Никак не решается этот вопрос. У нас сегодня иски учителей лежат в судах, мы должны выделять средства, должны оплачивать льготы.

Или, скажем, такая проблема, как софинансирование национальных проектов. Если бюджет дефицитный, то это одни возможности софинансирования, если же профицитный, то это другие возможности, а условия одинаковые, и, естественно, обеспечивать тот объем финансирования, который необходим, бюджет края просто не позволяет.

Хотелось бы, чтобы было проведено дифференцирование в этой части, тогда будут более справедливые подходы.

В.А. Новиков. Понятно. Еще вопросы есть? Нет.

Предоставляю слово Альберту Григорьевичу Игудину, заведующему отделом Научно-исследовательского финансового института Академии бюджета и казначейства Минфина России.

А.Г. Игудин. Позиция нашего института известна Министерству финансов, известна широкой финансовой общественности. Подытоживая в конце года свои исследования, мы обязательно публикуем их результаты в журнале "Финансы". В этом году в журнале "Финансы" (№ 7) по итогам наших исследований опубликована статья "Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления", где подняты и излагаются наиболее принципиальные вопросы. Поэтому я предлагаю сосредоточить внимание на взаимоотношениях регионального бюджета и местных бюджетов. Для начала несколько цифр.

В 2004 году из общего объема налоговых доходов всех территориальных образований, то есть региональных и местных, 68 % поступило в региональные бюджеты, а 32 % — в местные.

По итогам первого полугодия 2006 года порядок цифр существенно изменился. Субъекты Федерации централизовали у себя уже 85 % налоговых поступлений, а 15 % поступило в местные бюджеты. Естественно, эта разница в значительной степени покрывалась за счет региональных бюджетов. Надежда Сергеевна Максимова говорила, что 33 % расходов муниципалитетов — это федеральные полномочия, переданные на местный уровень на постоянной основе. А деньги на это при распределении доходных источников по уровням бюджетной системы не выделяются.

Но в то же время в основе мер по совершенствованию межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления лежит формирование муниципальных образований в максимально возможной степени по месту проживания населения. Такой подход полностью соответствует и Европейской хартии о местном самоуправлении. Мы сравнили реформу, которая у нас сейчас проводится, с требованиями этой хартии. Что получается? В хартии (пункт 3 статьи 4) сказано: "Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам". Это во многом предопределяет роль местных бюджетов.

Казалось бы, в условиях реформы местного самоуправления наиболее обоснованный путь к повышению роли этих бюджетов (с формированием бюджетов и внутри района) — это приближение расходных полномочий органов власти к месту проживания населения. На Западе такой принцип называется принципом субсидиарности. Однако разделение в Российской Федерации расходных полномочий по уровням власти и бюджетной системы в зависимости от того, являются ли органы власти государственными или негосударственными, стало существенным препятствием для участия органов местного самоуправления в выполнении ими части государственных социальных гарантий на постоянной основе.

Между тем все расходные полномочия (прежде всего публичные, бюджетные) разделяются на федеральные, региональные и местные. И Европейская хартия, рассматривая политическую и экономическую самостоятельность местных органов власти как важный критерий демократизации общества, предусматривает, что национальные законодательства должны позволить местным органам власти регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими в рамках закона, в пределах компетенции органов местного самоуправления и в интересах населения данной местности.

Если это так, то логично было бы ожидать передачи части государственных дел под управление местных органов власти и, со-

ответственно, увеличения доходной базы местных бюджетов. Мы знаем, что согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но это никоим образом не должно быть основанием для отстранения их от участия в выполнении части государственных социальных гарантий на постоянной основе. А сейчас это делается в порядке последующего делегирования, причем без всякого согласования. Здесь уже говорилось, какая уйма этих самых расходов идет на местный уровень.

Создание в 2001 году Федерального фонда компенсаций с ежегодным предоставлением из федерального бюджета субвенций субъектам Федерации на делегируемые полномочия оказало положительное влияние на эти процессы. Такой подход позволяет сдерживать тенденцию нарастания объема нефинансируемых мандатов, поскольку нужно деньги давать на это.

Но в последние годы становится все более очевидным, что применение только такого порядка, без перераспределения доходных источников, ведет к принудительному иждивенчеству. Весь вопрос в этом. У межбюджетных отношений две главные функции — стимулирование и выравнивание. Стимулирование — это не только то, что мы даем через фонд реформирования. Главное совсем в другом, в том, каков уровень налоговой составляющей в доходах бюджетов регионов.

Мы к заседанию секции подготовили таблицы (приложение 4), где показан уровень налоговой составляющей в разрезе субъектов Федерации. Ведь уровень налоговой составляющей в субъектах Федерации из года в год снижается. А механизм должен быть построен так, чтобы заинтересовать региональные и местные органы в наращивании налогового потенциала. И от этого надо получать результат. Главное дело — построить такой механизм.

Видимо, государство должно создавать органы местного самоуправления, даже не входящие в состав государственных органов власти. Необходимы исходные условия для реализации конституционных и других государственных социальных гарантий. Говоря об этих исходных условиях, мы имеем в виду разграничение как расходных полномочий (с учетом указанного выше принципа, без деления их на государственные и негосударственные), так и доходных источников между уровнями власти и бюджетной системы.

Кстати говоря, некоторые функции, которые отдали, надо опять приблизить к населению. Учреждения государственной регистрации актов гражданского состояния, нотариальные конто-

ры — это же все рядом с населением должно быть. Может быть, и другие вопросы. Хартия считает, что эти государственные полномочия должны быть неотъемлемой частью управления на местах. Почему? Потому что там органы власти лучше знают потребности населения, у них больше возможностей для использования обратной связи, своевременной реакции на качество предоставления бюджетных услуг.

Лишь при недостаточности по объективным причинам налогового потенциала нужно давать финансовые средства. У нас сегодня практически нет ни одного субъекта Федерации на финансовом самообеспечении. У некоторых его доля составляет 0,8 %. Мы представили таблицу (см. Приложение 4, табл. 2), показывающую удельный вес безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Даже самые богатые регионы получают компенсацию.

В.А. Новиков. Слово предоставляется Ермилову Валерию Георгиевичу, проректору по научной работе Академии бюджета и казначейства Минфина России.

В.Г. Ермилов. Прежде всего хотел бы выразить благодарность Совету Федерации за приглашение участвовать в этом заседании. Хочу поблагодарить Кима Исаевича Таксира за хороший доклад.

Сегодня обсуждается актуальная для нашего общества проблема. Исходя из опыта пореформенных лет, особенно 1990-х годов, мы пришли к осознанию того, что нам необходимо сильное и мощное государство. Сила и мощь — это разные понятия, которые отражают эффективность государства в решении вопросов производства и предоставления общественных благ. И вот с этой точки зрения достигнут большой прогресс в развитии межбюджетных отношений, бюджетного федерализма, государственного строительства в целом. Мы видим, какие большие средства, человеческие ресурсы федеральный центр вложил в эти мероприятия.

И федеральному центру должны сказать спасибо за тот уровень, который достигнут в построении модели бюджетного федерализма. Проделана огромная работа по разделению расходных полномочий, доходных полномочий, по организации системы финансового выравнивания. И эта система сегодня работает. Стратегия управления государственными финансами стимулировала в некотором роде и административную реформу. Потому что новые финансовые отношения потребовали изменения механизма государственной машины, управления государством в целом. А что такое государство? Государство — это и федеральный центр, и субъекты Федерации, и муниципальные образования, которые наделяются в определенной степени автономностью для решения

именно местных вопросов предоставления общественных благ, о чем сейчас говорил Альберт Григорьевич Игудин.

И в этом плане я хотел бы высказать свою позицию. Министерством финансов Российской Федерации проделана значительная работа. Оно стояло в начале процесса реформирования бюджетного процесса, межбюджетных отношений, организации работы на всех уровнях бюджетной системы России. И сегодня настал тот момент, когда эстафету должны принять субъекты Российской Федерации. И федеральные законы № 95, № 131, № 120 и другие как раз и говорят о том, что субъектам Федерации необходимо приступить к этой работе, налаживать у себя работу по бюджетному строительству.

С этой точки зрения хотел бы привлечь ваше внимание к теме нашего заседания. К сожалению, эксперимента как такового не получилось. Это конкурс, а не эксперимент. И вообще эксперименты в экономике, особенно в бюджетной сфере, проводить нельзя. Мировая практика показала, что такие эксперименты невозможны.

Сегодня, подводя итоги эксперимента, мы должны были бы услышать, каковы были условия эксперимента, потому что эксперимент предполагает сохранение условий эксперимента от начала до конца. А в области экономики, финансов сохранение условий невозможно в принципе. Поэтому я склоняюсь к тому, что Министерство финансов, Правительство Российской Федерации правильно делают, направляя вектор развития бюджетного федерализма в субъекты Российской Федерации. Потому в России множество муниципальных образований, велика степень экономической дифференциации, финансовой дифференциации, что требует индивидуального подхода к решению этих вопросов в каждом субъекте Федерации.

Я считаю, что модели бюджетного федерализма или межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации не должны повторять друг друга, не должны походить друг на друга. Они должны быть различными, потому что различны географические условия, обеспеченность ресурсами, степень развития инфраструктуры и другие категории. Мы знаем, что были образованы новые муниципальные округа. Но я нигде не нашел ответа на вопросы о том, каковы были критерии создания новых муниципальных образований, чем руководствовались. Потому что существуют критерии оптимальности муниципального образования с точки зрения обеспечения доходов.

Сергей Николаевич Рябухин утверждал, что муниципальные образования должны зарабатывать. Они не должны зарабатывать.

По российскому законодательству государственым органам запрещена предпринимательская деятельность, они живут за счет налоговых доходов. И единственный критерий эффективности государства проявляется через соотношение налоговых доходов к подушевому доходу на ВВП. В индустриально развитых странах (по сравнению с менее развитыми) этот показатель выше.

С этой точки зрения в Российской Федерации предстоит очень много сделать, прежде всего на муниципальном уровне. Потому что есть институциональная теория в индустриальной экономике, которая подтверждает прямую зависимость между эффективностью государственных институтов и экономическим ростом. У нас наметились некоторые ростки этой зависимости. Вот почему необходимо повышать потенциал органов местной власти, но с учетом специфики.

И, может быть, нам надо меньше кивать на то, что имеются какие-то изъяны в законах. Невозможно предусмотреть все. Реальная жизнь и законы предполагают адаптивность и гибкость управления государственным сектором, в том числе и на уровне муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

Далее заседание ведет Н.С. Максимова, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Н.С. Максимова. Я хочу сказать, что мы собираемся и в Государственной Думе, и здесь, в Совете Федерации, не для того, чтобы опорочить все, что сделано. Действительно, проделана большая работа, и практически каждый в своем выступлении сказал, что без 131-го закона, без реформирования местного самоуправления дальше развиваться в демократическом плане было невозможно. Но мы сегодня говорим и о том, что мешает осуществить реформу, что нужно сделать для того, чтобы были созданы необходимые условия для развития демократии на местах. Без этого мы просто не можем дальше двигаться.

В.В. Ильин, *заведующий кафедрой Академии бюджета и казначейства Минфина России.*

Надежда Сергеевна, Вы стояли у истоков реформы межбюджетных отношений, когда работали в Минфине. Затем, будучи депутатом Государственной Думы, Вы много сделали для реформирования местного самоуправления. Скажите, как же так получилось, что Минфин России финансово не обеспечил реформы местного самоуправления.

Н.С. Максимова. Вот к этому мы сейчас и призываем.

В.Г. Шаповалов. Я полностью с этим согласен. Я вам как практик говорю. Вы же не случайно сегодня говорили об иждивенческом подходе. Один что-то пытается сделать, другой нет. Но хотя бы новаторам надо сейчас кислород давать. Я вам пример приведу. В 2006 году в нашем бюджете два муниципальных образования перешли на отчисление нормативов от местных налогов. Это сумасшедшие трудности, потому что нет никакой статистики, никакой налоговой базы. Они не могут ничего просчитать. Надо дать им возможность работать по-новому, чтобы муниципальные образования могли увидеть, какую пользу они будут иметь от этого. А то таких смелых больше не находится. Ведь новаторы рискуют. А те, которые не рискуют, будут дальше жить с протянутой рукой. От федерального центра нужна помощь в том, чтобы открыть тайну налоговых начислений.

И о перекосах можно сказать. Да, субъект Федерации вроде забирает себе больше налоговых доходов, нежели отдает. Вот в 2006 году в бюджете Ставропольского края дефицит составляет 2,4 млрд. рублей. Ровно столько, сколько уйдет в федеральные налоги. Нужно здесь анализировать, нужно всю цепочку видеть, от низу до верху.

Вы обратите внимание: в отношении налогов, идущих в федеральный бюджет, — полная собираемость и перевыполнение. А в отношении земельного и имущественного налогов, которые идут в регионы, — полная неразбериха.

Из зала. Попробуй их собери.

Н.С. Максимова. Пожалуйста, Широков Александр Николаевич, начальник отдела Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России.

А.Н. Широков. Я начну с предложения.

В адрес Минэкономразвития представителями Ставропольского края были направлены документы, где есть конкретные предложения по внесению поправок в действующее законодательство. И, поскольку мы находимся в Совете Федерации и здесь присутствуют члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, то, думаю, с этими предложениями всем необходимо ознакомиться, они вполне разумные. Они, например, касаются тех специфичных межбюджетных отношений, которые сегодня реализуются в Ставропольском крае. Речь идет о представительных органах муниципальных районов, сформированных посредством делегирования выборных лиц, глав муниципальных образований. Это не только их особенность, но у них накоплен ценный опыт. И если какой-то итоговый документ будет, то нужно эти материалы туда включить.

А теперь несколько замечаний, связанных с выступлениями. Есть пара тезисов, которые я не могу обойти вниманием. Сама идея: муниципальное образование без бюджета — это нарушение принципа. Если муниципальное образование — это хозяин на своей территории, то хозяин со сметой — это уже нечто, это суррогат. В таком случае мы должны не хвалить 131-й закон, а сказать, что надо возвращаться к той ситуации, которая была ранее, когда у нас существовали только местные администрации на местах, а не муниципальные образования с представительным органом. Надо возвращаться тогда к ситуации 154-го закона. Примерно по трети субъектов Федерации именно так все и осуществлялось.

То есть бюджет — это непременный атрибут муниципального образования. Без бюджета это просто административно-территориальная единица. Это надо твердо понимать.

Мне, как представителю МЭРТа России, непонятно, что такое 300 миллиардов на реформу. Что имеется в виду? На организационно-технические мероприятия — один подход, на подготовку кадров — другой подход и так далее. Если считали стоимость реформы, нужно считать стоимость обеспечения всех расходных полномочий, вот это и есть стоимость реформы, а не стоимость организационно-технических мероприятий.

Что касается подготовки кадров (а этим я занимаюсь постоянно). Если мы хотим провести тотальное обучение работников, то надо учитывать, что их порядка 400 тысяч человек. Если мы хотим провести их обучение в условиях переходного периода, минимально подготовить к проведению и реализации реформы, то это другая цифра. То есть когда называются цифры, нужно уточнять, что конкретно имеется в виду.

И последнее замечание. Уважаемый коллега Игудин (в данном случае коллега как исследователь) отсылал нас всех к Европейской хартии о местном самоуправлении. Дело в том, что нельзя так читать текст ратифицированной Европейской хартии. Есть ее французский вариант, который немножко иначе звучит. Есть английский вариант, который по-другому звучит. И есть наш перевод английского текста, который, в свою очередь, переведен с французского. Там под государственными делами понимаются не государственные полномочия, а вообще публичные вопросы, часть из которых в виде вопросов местного значения решают только на уровне местного самоуправления. Просто надо в таком случае брать аутентичные переводы. Это все, что я хотел сказать.

Н.С. Максимова. Я еще раз обращаюсь к участникам заседания с просьбой представить все свои материалы и доклады для

публикации, потому что на их базе с учетом внесенных предложений будет подготовлена записка для Председателя Совета Федерации Сергея Михайловича Миронова.

Слово — Светлане Александровне Карчевской, начальнику отдела муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Минфина России.

С.А. Карчевская. Хотелось бы сделать несколько ремарок по докладам выступающих и представить информацию по теме сегодняшнего заседания.

Первое. Сегодня несколько раз звучала цифра стоимости реформы местного самоуправления, в том числе и с целью убедить Минфин России выделить средства в полном объеме, чтобы обеспечить реализацию Федерального закона № 131. Цифры назывались разные: 300 млрд. рублей, 600—700 млрд. рублей.

В связи с этим крайне важно понимать, что следует включать в эту цену. Ведь требования о межевании земельных участков, обеспечении пожарной безопасности, выполнении норм Градостроительного и Жилищного кодексов не вводились Федеральным законом № 131.

Речь идет, как я понимаю, об оценке мероприятий по вопросам местного значения, закрепленным Федеральным законом № 131.

По моему мнению, дать объективную оценку крайне сложно в силу различных причин, в том числе в силу законодательной неурегулированности вопроса о расходных полномочиях органов местного самоуправления.

Конкретный пример — меры первичной пожарной безопасности. Об этом мы говорим уже два года, но до сих пор точно не определено, что же понимается под указанными мерами. В результате обсчет затрат на исполнение данного полномочия каждым муниципальным образованием будет произведен в меру собственного понимания.

Далее. Создание условий для развития местного народного художественного творчества, сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. С учетом того, что эти полномочия есть у субъектов Федерации, как оценить их реализацию муниципальными образованиями?

Один скажет: я предусмотрю в бюджете средства на компенсацию процентов по банковским кредитам; второй скажет: я предоставлю льготу по местным налогам, а третий скажет: пожалуйста, у меня есть помещения, инфраструктура, земельные участки.

Такая картина будет практически по каждому полномочию, и муниципалитеты будут правы. Согласно части 3 статьи 17 Федерального закона № 131 полномочия органами местного самоуправления осуществляются самостоятельно, а в соответствии с частью 3 статьи 18 законы субъектов Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Что касается вопроса о налоговой информации. Мы уже два года говорим о том, что налоговые органы дают недостаточно информации, необходимой для составления проектов местных бюджетов. Информация, поступающая из налоговых органов в соответствии с приказом Минфина России и ФНС России от 25.02.2006 № 28 н/САЭ-3-10/58, не позволяет выполнить требования Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ, а также произвести расчет налогового потенциала муниципальных образований в связи с отсутствием информации о налоговой базе.

Хочу в связи с этим проинформировать вас, что в соответствии с поручением Президента России по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 7 июня 2006 года по расширению перечня предоставляемой органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления налоговой и статистической информации, необходимой для повышения эффективности бюджетного планирования и межбюджетных отношений, Минфином России подготовлены дополнения в постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 № 410 в части предоставления сведений о налоговой базе и структуре начислений по налогам, формирующим доходы местных бюджетов в разрезе муниципальных образований. ФНС России предлагает это сделать на базе налогового паспорта поселения, муниципального района, городского округа.

По вопросу создания подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления. Это не полномочие Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая увеличение числа муниципальных образований в связи с вступлением в силу Федерального закона № 131 и необходимостью кадрового обеспечения органов местного самоуправления, в 2005 году на федеральном уровне начата реализация комплекса мероприятий по подготовке кадров органов местного самоуправления.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.2005 № 744 в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных

образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления, которая предусматривает ежегодное выделение средств федерального бюджета в размере 15 млн. рублей, выделено в 2005 году на создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и системы поддержки и сопровождения деятельности органов местного самоуправления дополнительно 179,127 млн. рублей. Невозможно одномоментно удовлетворить заявленную потребность в обучении кадров. Поэтому выделяемые средства федерального бюджета направлены в первую очередь на реализацию таких мероприятий, как создание центра поддержки и сопровождения учебного процесса, создание региональных учебно-методологических центров, системы дистанционного обучения, подготовки профессорско-преподавательского состава. Прошла обучение первая группа, и прошедшие переподготовку уже в своих регионах могут поставить эту работу в более широком масштабе. С целью оказания методологической и практической помощи органам местного самоуправления Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации по заказу Минрегиона России разработаны учебные пособия. Я сама видела макеты учебников для преподавателей, для работников контрольных органов муниципальных образований, бухгалтеров, финансистов, руководителей муниципальных образований, руководителей финансовых органов муниципальных образований.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.06.2006 № 888-р на мероприятия по поддержке и развитию этой системы предусмотрено в 2006 году дополнительное финансирование Минрегиона России в сумме 149,7 млн. рублей, а на 2007—2009 годы на финансирование указанных мероприятий предусматриваются средства федерального бюджета соответственно в размере 91,9, 108,2 и 124,5 млн. рублей.

Но не должны оставаться в стороне от решения вопросов кадрового обеспечения органов местного самоуправления и субъекты Федерации, и сами муниципальные образования.

О сметах вновь образованных муниципальных образований. Мы ожидаем, что количество муниципальных образований на сметном финансировании будет увеличиваться. Сейчас это 36 % от вновь образованных. В это количество входят и вновь образованные муниципальные образования высокообеспеченных в финансовом отношении регионов, то есть регионы осторожно подошли к этому вопросу, минимизируя имеющиеся кадровые, оргтехнические проблемы с целью их решения в переходный период

и снижая риски несбалансированности местных бюджетов. Это право субъектов Федерации, которое дано до 2009 года.

Особо хотелось бы остановиться на вопросах передачи части полномочий поселений на уровень муниципального района. На мой взгляд, критика указанной передачи не всегда обоснована, так как имеются весомые аргументы в пользу такой передачи полномочий. Это оптимизация расходов, опыт работы муниципальных районов по формированию и исполнению бюджетов. Ведь в большинстве случаев вновь образованные поселения работали ранее на сметном порядке финансирования и только начинают работу с бюджетом. Нельзя отрицать наличие кадровых и оргтехнических проблем, а также проблем собственности, которая пока не разграничена между муниципальными районами и поселениями.

По поводу кадастровой оценки земель. Да, проблемы есть. При сравнении данных 2005 года и плановых назначений на 2006 год по земельному налогу почти в половине субъектов Федерации идет снижение. Поэтому с учетом многочисленных обращений субъектов Федерации и органов местного самоуправления необходимо совершенствовать методики оценки кадастровой стоимости земель и рассмотреть вопрос актуализации их оценки.

По вопросу выделения 2 млрд. рублей в целях оказания финансовой помощи муниципальным образованиям для завершения работы по определению границ земельных участков, созданию реестров земли и собственности. Здесь надо рассмотреть следующие вопросы. Как видится распределение средств? По количеству муниципальных образований? По количеству вновь образованных муниципальных образований? Наверное, это было бы неправильно. По расходам, о которых сегодня говорилось? Но кто-то проделал в регионах работу по установлению границ, межеванию, а кто-то нет. По численности? Но тогда в число нуждающихся в помощи регионов попадут финансово обеспеченные, и не будет возможности помочь тем регионам, которые действительно нуждаются в финансовой поддержке. Минфин России не поддерживает предложение о выделении 2 млрд. рублей.

В настоящее время разграничены расходные обязательства между органами государственной власти федерального и регионального уровня и органами местного самоуправления, осуществлено четкое закрепление доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 37 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации" оказание финансовой помощи органам местного самоуправления для обеспечения их расходных полномочий, выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств регионального бюджета.

В связи с этим вопрос выделения дополнительных средств на оказание поддержки муниципальным образованиям является компетенцией субъектов Российской Федерации.

В составе расходов федерального бюджета на 2007 год с целью оказания финансовой помощи территориальным бюджетам предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 18 млрд. рублей, распределение которых будет осуществлено в 2007 году с учетом исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

По вопросу дополнительного закрепления нормативов за местными бюджетами, включая передачу части ставки налога на прибыль. Этот вопрос ставится очень часто и по другим налогам. Давайте рассмотрим его с учетом финансовых последствий в случае принятия такого решения.

В настоящее время различия в социально-экономическом развитии муниципальных образований очень велики. Предлагаемое закрепление за муниципальными образованиями части ставки по налогу на прибыль, который отличается высокой степенью мобильности, налогооблагаемая база которого неравномерно размещена и в основном сконцентрирована в крупных муниципалитетах, приведет к дальнейшему перераспределению доходов в пользу более обеспеченных муниципальных образований и, как следствие, к увеличению разрыва в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований. При этом значительно снизятся и финансовые ресурсы субъектов Федерации для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Если сейчас уровни бюджетной обеспеченности муниципальных образований различаются в 58 раз и мы говорим, что это проблема межбюджетного регулирования, то при закреплении дополнительных налогов эта разница будет гораздо больше. Если у муниципального образования нет промышленного потенциала, хоть 100 % налога за ним закрепи, доходы не появятся. Они появятся у более обеспеченных, и межбюджетное регулирование в виде выделения дотации в таком случае не может быть эффективно, так как не выполнит основную задачу по выравниванию бюджетной обеспеченности.

Карман и местных, и региональных бюджетов один. Увеличение норматива налога на доходы физических лиц приведет к тому, что 800 млн. рублей получат низкообеспеченные, а 1700 млн. рублей — высокообеспеченные, то есть бюджетная асимметрия резко возрастет. Решать эти проблемы можно только межбюджетным регулированием, но для этого нужны ресурсы.

Я напомню, что в соответствии с пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184 (в редакции Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится решение вопросов по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Поэтому вопрос сбалансированности бюджета отдельного муниципального образования должен рассматриваться не только с позиции финансового обеспечения муниципального образования путем закрепления за ним налогов, но и с учетом выделяемых ему межбюджетных трансфертов.

Выступающие говорят о необходимости закрепления дополнительных нормативов с целью сокращения иждивенчества муниципальных образований. При обсуждении данного вопроса нельзя не учитывать, что у субъектов Федерации есть право (в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса) закреплять единые дополнительные нормативы от любых федеральных и региональных налогов, поступающих в региональный бюджет. И субъекты Федерации активно используют этот инструмент там, где он эффективен. Данные по результатам мониторинга 70 субъектов Федерации: 45 закрепили дополнительные нормативы по НДФЛ, 13 — по налогу на имущество организаций, 10 — по налогу на прибыль, 7 — по НДПИ, 5 — по акцизам. И мы, конечно, надеемся, что с учетом обеспечения в необходимом объеме налоговой и статистической отчетности эта работа в регионах будет продолжаться.

Хотелось бы поддержать позицию по вопросу передачи субвенций на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в случае формирования представительного органа муниципального района в порядке, установленном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, высказанную Владимиром Гавриловичем Шаповаловым. На наш взгляд, необходимо рассмотреть вопрос об отмене данного механизма межбюджетного регулирования, так как межбюджетные отношения не должны строиться исходя из вариантов формирования представительных органов муниципального района, поскольку в данном случае нарушаются не только принципы разграничения расходных полномочий, закрепленных за поселением и муници-

пальным районом, но и принцип единства методик межбюджетных трансфертов. Я уже не касаюсь при этом неурегулированности вопросов взыскания указанных субвенций в случае их неперечисления муниципальным районом.

И последнее. Хочется особо подчеркнуть, что опосредованно Федерация все-таки оказывает финансовую поддержку муниципальным образованиям. Я имею в виду не только средства ФФПР, но и субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них, в том числе в границах муниципальных образований, а также связывающих населенные пункты сельских дорог с включением их в сеть дорог общего пользования, осуществляемые в рамках реализации ФАИП; на строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях; средства на финансирование подпрограммы "Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры", средства Федерального фонда регионального развития, средства, выделяемые на национальные проекты и другие мероприятия.

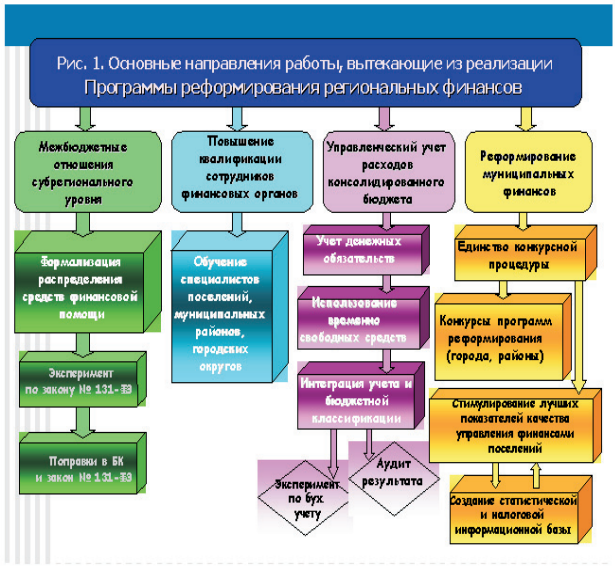
А.А. Нелюбин. Пожалуйста, Волков Виктор Васильевич, президент Российского центра парламентаризма.

В.В. Волков. Уважаемые коллеги! В законах указано: бюджет формируется с учетом закрытых административных территориальных образований (ЗАТО). Но ЗАТО, являясь особой формой территориального управления, по закону № 131 были ущемлены. Режим закрытой территории, в границах которой расположены специфические объекты и предприятия, накладывает особый отпечаток на социальные и экономические условия жизни граждан. А в ЗАТО проживают свыше миллиона человек. Мы в ближайшее время проводим по этим проблемам парламентские слушания. Просим принять в них участие, сформулировать свое видение вопроса.

А.А. Нелюбин. Еще раз напоминаю тем, кто не успел выступить: мы готовы и включить ваши материалы в стенограмму, и оформить в виде авторских статей по обсуждаемой теме.

Большое спасибо всем участникам заседания. До новых встреч.

Иллюстративный материал
к Стенограмме заседания



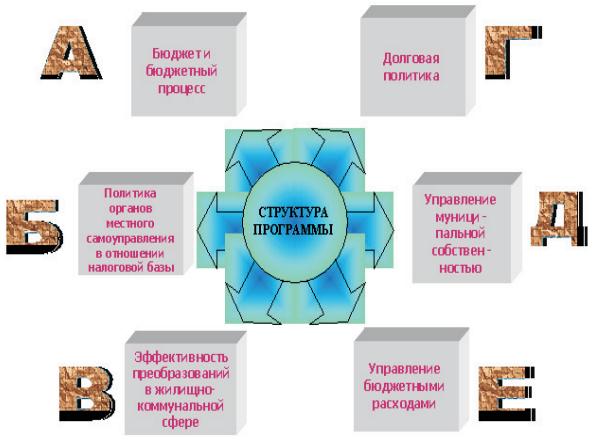


Рис. 3. Результаты экспертного опроса

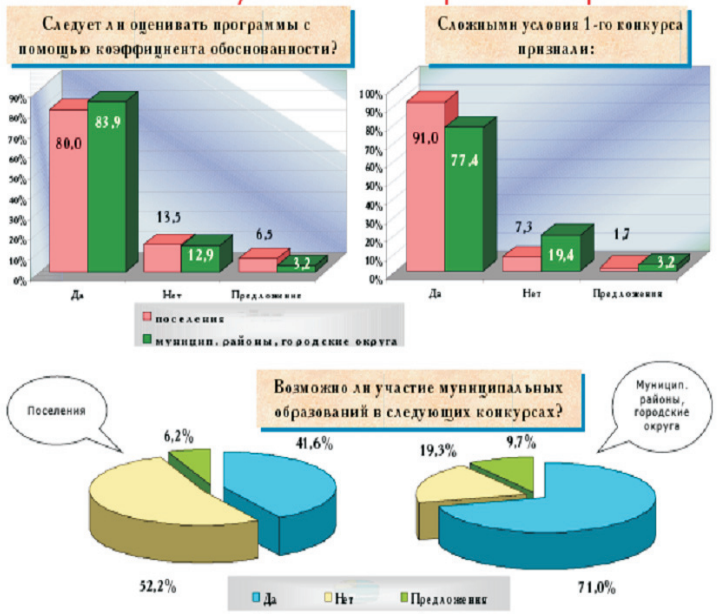


Рис. 4. Факторы, определяющие необходимость разделения муниципальных образований по группам

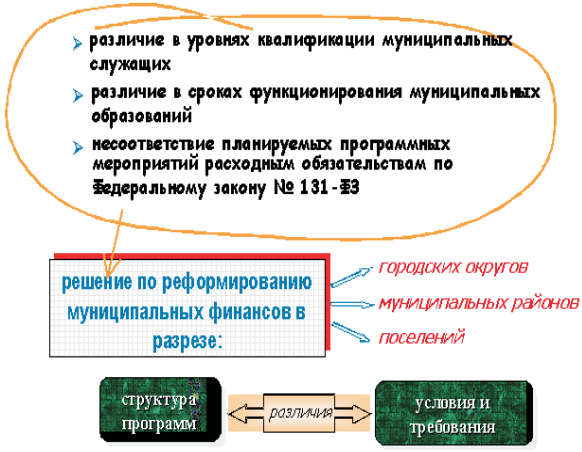


Рис. 5. Различия в подходах при проведении конкурсных процедур

	1-й конкурс	2-й конкурс	3-й конкурс	4-й конкурс
	Все муниципальные образования	*Городские округа*	*Муниципальные районы*	*Муниципальные районы*
Дисквалификационные критерии	Количество дисквалификационных критериев - 6	Отсутствие нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и Ставропольского края		
Минимальные требования к результатам реализации 1-го и 2-го этапов	Количество минимальных требований к результатам реализации 1-го этапа - 5, количество минимальных требований к результатам реализации 2-го этапа - 5	Минимальные требования к результатам реализации 1-го и 2-го этапов отсутствуют		
Источник образования краевого ФРМФ	Субсидии из ФРРФ, собственные доходы бюджета СК	Собственные доходы бюджета Ставропольского края		
Формирование краевого Фонда реформирования муниципальных финансов	Бюджет 2004 года - 10 млн. руб. Бюджет 2005 года - 10 млн. руб.	Бюджет 2005 года - 20 млн. руб. Бюджет 2006 года - 20 млн. руб.	Бюджет 2006 года - 20 млн. руб. Бюджет 2007 года - 20 млн. руб.	Бюджет 2007 года - 20 млн. руб. Бюджет 2008 года - 20 млн. руб.
Исходное состояние 1-й этап 2-й этап	1 июля 2003 года 1 июля 2004 года 1 июля 2005 года	1 октября 2004 года 1 октября 2005 года 1 июля 2006 года	1 июля 2005 года 1 июля 2006 года 1 июля 2007 года	1 июля 2006 года 1 июля 2007 года 1 июля 2008 года
Количество победителей	5	2	3	3
Распределение средств краевого Фонда реформирования муниципальных финансов	20% - поровну, 40% - пропорционально численности населения, 40% - пропорционально итоговому показателю оценки Программы	50% - пропорционально объему расходов за последний год, 50% - пропорционально итоговому показателю оценки Программы	50% - пропорционально численности постоянного населения, 50% - пропорционально итоговому показателю оценки Программы	50% - пропорционально численности постоянного населения, 50% - пропорционально итоговому показателю оценки Программы

Рис. 6. Обязательные требования к поселениям-победителям для получения очередного транша из краевого Фонда реформирования муниципальных финансов поселений

Рис. 7. Важнейшие достижения в процессе реализации реформы муниципальных финансов

Л.П. Павлова, С.Е. Прокофьев

УКРЕПЛЕНИЕ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ЗАДАЧИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Важным этапом в совершенствовании правовой базы мобилизации доходов муниципальных образований является принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В ходе реализации этого закона органами государственной власти были приняты многие другие нормативные правовые акты. На территории Российской Федерации было образовано 522 городских округа, 1801 муниципальный район, 236 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, зарегистрировано 23 659 уставов муниципальных образований. Только в первом полугодии 2006 года было принято более полутора тысяч нормативных правовых актов по организационно-правовым и финансовым вопросам муниципальных образований.

Рост числа муниципальных образований вызвал увеличение расходных обязательств их бюджетов. Только по 26 регионам Российской Федерации недостаток бюджетных средств на реализацию отдельных государственных полномочий составил более 16 млрд. рублей, что стало одним из сдерживающих факторов при проведении реформы местного самоуправления.

В целом ряде регионов возникли проблемы по взиманию местных налогов. До настоящего времени на уровне муниципальных образований не определены границы новых поселений, не закончена процедура передачи собственности с одного уровня на другой — с федерального и регионального на муниципальный. В связи с тем что продолжается работа по разграничению государственной собственности на землю, не всегда имелись реальные возможности рассчитать и начислить земельный налог. До сих пор не осуществлена в полной мере кадастровая оценка земель.

Важной, но пока не решенной является и проблема налогового администрирования: налоговые инспекции "ушли" из многих муниципальных образований, администрирование бюджетных поступлений не в полном объеме закреплено за муниципальными образованиями и, соответственно, у муниципалитетов нет возможности влиять на налоговые доходы их бюджетов. До настоящего времени не создана система уведомления налогоплательщиков о сроках и сумме подлежащих к уплате налогов, поэтому затруднена процедура информирования налогоплательщиков. Не отработана система взаимодействия органов ФНС и регистрирующих органов в части предоставления информации об объектах налогообложения в разрезе налогоплательщиков, что, безусловно, сказывается на формировании доходной базы местных бюджетов.

Проблемой особой важности является полнота и своевременность поступления налога на имущество физических лиц. Без проведения оценки имущества нельзя собрать данные о базе этого налога. В результате на 1 июля 2006 года удельный вес этого налога в доходах муниципальных образований в Южном федеральном округе составлял 0,1%, в Приволжском федеральном округе — 0,1%.

Аналогичные данные и по другим федеральным округам. Даже в Ханты-Мансийском автономной округе — Югре и Ямало-Ненецком автономном округе удельный вес налога на имущество физических лиц в доходах местных бюджетов составляет 0,05 %.

Исключениями являются только г. Санкт-Петербург, где удельный вес налога составил 2,4 %, Московская область — 0,2 %, Краснодарский край — 0,2 %, Чувашия и Саратовская область — 0,2 %.

Следует особо подчеркнуть, что недостаток средств бюджетного финансирования является одним из основных сдерживающих факторов при проведении реформы местного самоуправления.

За последние два года произошло резкое усиление значимости вопросов, решаемых на местном уровне (например, по организации работы учреждений образования и здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного строительства и др.), что привело к росту объема расходных обязательств муниципальных образований, не обеспеченных соответствующим объемом финансовых средств.

Результатом недофинансирования является тот факт, что при составлении бюджета на 2006 год было утверждено без дефицита

только 62% бюджетов муниципальных образований, более 38 % местных бюджетов были утверждены с дефицитом.

Весьма сложной является проблема поступления в местные бюджеты земельного налога. Анализ налоговых поступлений (по данным субъектов Российской Федерации) показал, что закрепление за местными бюджетами 100 % поступлений от земельного налога фактически не изменило финансовую ситуацию. Если взять данные за первое полугодие 2006 года, то доля земельного налога в доходах местных бюджетов составляет всего 1,8 %.

Данные по федеральным округам более разноречивы. По Центральному федеральному округу удельный вес земельного налога в доходах муниципальных образований составил 3,0 %, по областям этот показатель колеблется от 7,9 % в Белгородской области до 0,9 % в Брянской области.

Доля земельного налога в доходной базе муниципалитетов Северо-Западного федерального округа в целом составляет 0,9 % (колебания по субъектам внутри округа: от 1,4 % всех доходов бюджета округа до 0,2 % в Республике Коми).

Удельный вес земельного налога в Южном федеральном округе не превысил 1,7 % доходов всех местных бюджетов, при этом самый высокий процент был в Волгоградской области — 3,3 %, а самый низкий — в Карачаево-Черкесской Республике — 0,4 %.

Таким образом, совокупные налоговые доходы по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц не превышают 2% доходов бюджетов муниципалитетов. В то же время остаются нерешенными многие вопросы перехода на налогообложение недвижимости. Так, не принята глава Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующая налогообложение имущества физических лиц, проект этой главы, прошедший в Государственной Думе два чтения, возвращен на доработку. Суть изменений заключалась как в расширении *числа налогоплательщиков* (включение организаций, владеющих объектами налогообложения), так и в увеличении *числа объектов налогообложения* (включение не только объектов жилищного фонда и гаражей, но и земельных участков, занятых этим имуществом или предназначенных для строительства имущественных объектов, а также дачных и садовых земельных участков).

Однако принятие такого порядка формирования налоговой базы предполагало бы применение оценочной стоимости объектов недвижимого имущества. При этом правовой основой расчета налоговой базы становится федеральный закон о реестре и массовой оценке объектов налогообложения местным налогом

на недвижимость, а также Методика массовой оценки рыночной стоимости объектов недвижимого имущества, входящего в состав жилищного фонда, с целью определения налоговой базы по налогу на недвижимость, которые также находятся на стадии рассмотрения.

Значимость параметров оценки по налогу на недвижимость заключается в том, что именно методика оценки объектов имущества (в том числе и земли как объекта) оказывает решающее влияние на налоговое бремя конечного налогоплательщика. Причина этому следующая. При четко установленном составе налогоплательщиков (может возникнуть вопрос о включении в перечень не только собственников, но и бессрочных пользователей или иных категорий) и объектов налогообложения (имеется в виду решение вопросов о том, включать ли в перечень объектов жилой комплекс, который полностью или частично используется как офисное здание, объекты имущества, не включаемые в жилой комплекс, но используемые физическим лицом для проживания или иного использования, облагать ли налогом имущество в случае отсутствия прав собственности на землю, занятую им) — при этих условиях налоговая база становится важнейшим элементом, определение которой будет играть решающую роль. Ведь иные элементы налога (ставка, льготы, порядок уплаты) могут и будут меняться в зависимости от экономической ситуации, потребностей бюджета, социальной направленности налоговой политики и т.д. Налоговая база, а следовательно, и методика ее определения устанавливаются на достаточно значительный период, поскольку изменения в этой области или переход на новые методы оценки потребуют значительных материальных вложений, времени, программного, методологического и методического обеспечения.

В то же время представленные на рассмотрение нормативные правовые документы, регламентирующие механизм налогообложения, порядок и методы оценки объектов имущества для налогообложения, хотя и имеют отдельные недоработки (нечеткое определение оснований для выбора метода оценки, формирование реестра объектов только для налога на недвижимость и др.), включают одно принципиальное положение, не обоснованное в должной мере. Речь идет о привлечении налоговых оценщиков в качестве исключительных исполнителей работ по определению налоговой стоимости объектов налогообложения. При этом предполагается, что органы государственной власти лишь формируют и ведут государственный кадастр объектов недвижимого имущества.

Представляется, что процедура расчета стоимости имущества для целей налогообложения (по проекту закона — расчет налоговой стоимости) должна осуществляться самими органами исполнительной власти, осуществляющими ведение государственного кадастра объектов недвижимого имущества, едиными методологическими и методическими (в том числе программными) средствами, на основании сведений о значениях факторов стоимости объектов налогообложения, сведений о рынке недвижимости (использующихся при определении налоговой стоимости объектов налогообложения), предоставляемых налоговыми оценщиками в соответствии с заключенным договором.

Другим важным моментом является вопрос о возможности и правомерности включения земельного участка в общую систему оценки при налогообложении имущественного комплекса. Различие в методах оценки (неуклонный рост стоимости земли при возможном снижении стоимости объекта на едином промежутке времени), различные временные рамки возможного и желательного пересмотра полученных оценок и другие критерии, по нашему мнению, не дают оснований для объединения земли и объектов имущества в единую оценочную систему. Кроме того, разработанный в масштабах всей страны и применяемый в настоящее время земельный кадастр позволяет говорить о нецелесообразности формирования нового, принципиально иного варианта оценки такого типа объектов.

В связи с нерешенностью проблем по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, что выражается в малой доле этих налогов в доходах местных бюджетов, резко возросла задолженность муниципальных образований кредитным организациям по заемным средствам. Только за первое полугодие 2006 года она увеличилась более чем в полтора раза и составила на 1 июля 2006 года почти 60 млрд. рублей. При этом задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы выросла в 1,2 раза, по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями — в 1,3 раза, по начислениям на заработную плату — в 1,9 раза. Кроме того, для большинства муниципальных образований большой проблемой является (а в перспективе эта проблема станет еще острее!) высокая степень изношенности материальной базы. В первую очередь это относится к зданиям и сооружениям бюджетной сферы и административным зданиям органов муниципальных образований.

Кроме того, требуются большие денежные средства для оснащения местных органов управления средствами связи и информатизации. Требуются кадры для ведения работы по регистрации

объектов муниципального имущества, так как из-за отсутствия кадров и средств в бюджетах муниципальных образований задерживается оформление прав собственности на так называемые бесхозные газовые, электрические и тепловые сети. Особого внимания требуют вопросы дорожного хозяйства, капитального ремонта школьных и медицинских учреждений.

Полагаем, что в целях успешной реализации реформы местного самоуправления необходимо обратить особое внимание на укрепление доходной базы местных бюджетов. В первую очередь следовало бы закончить инвентаризацию муниципального имущества, что может стать важным доходным источником местных бюджетов. По данным 29 регионов Российской Федерации, только за первое полугодие 2006 года было дополнительно зарегистрировано более 3 млн. муниципальных объектов с балансовой стоимостью более 2,3 трлн. рублей.

Было бы целесообразно в течение 2007—2009 годов через механизмы межбюджетных трансфертов *компенсировать* (в составе безвозмездных и безвозвратных перечислений) потребности муниципальных образований на осуществление следующих мероприятий:

— по установлению границ и составлению реестров поселений;

— по разграничению прав собственности на объекты недвижимости;

— по материальному, техническому и кадровому обеспечению органов местного самоуправления.

Важнейшая задача государства — обеспечение сбалансированности доходных полномочий органов местного самоуправления и их расходных обязательств. Представляется целесообразным изучение опыта развитых стран и его применение в части закрепления за муниципальными образованиями части налогов с доходов физических лиц, оплаты этого налога не по месту работы, а по адресу фактического проживания, отнесения части средств транспортного налога — доходов от эксплуатации частных автодорог — к бюджетам муниципальных образований и т. д.

Полагаем, что реализация этих мероприятий будет способствовать существенному укреплению доходной базы муниципальных образований, а в конечном счете — значительному повышению эффективности функционирования институтов местного самоуправления в Российской Федерации.

С.Н. Рябухин

СОСТОЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПЕРЕШЕДШИХ НА ИСПОЛНЕНИЕ С 1 ЯНВАРЯ 2006 ГОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 131-ФЗ

С 1 января 2006 года Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ реализуется в полном объеме в 46 субъектах Российской Федерации.

На начало 2006 года состояние бюджетной системы субъектов Российской Федерации характеризуется следующими показателями.

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 1 января 2006 года исполнены в целом с профицитом в сумме 57,1 млрд. рублей, местные бюджеты — с дефицитом в сумме 6,4 млрд. рублей.

По данным Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, в 2005 году доля собственных доходов бюджетов возросла лишь в 40 % муниципальных образований, причем в отдельных из них прирост составил лишь 0,3 %.

Кредиторская задолженность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по обязательствам, вытекающим из федеральных законов, составила 12,2 млрд. рублей, в том числе по законам "О реабилитации жертв политических репрессий" — 0,3 млрд. рублей, "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" — 1,2 млрд. рублей, "О ветеранах" (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 г. № 40-ФЗ) — 10,7 млрд. рублей, по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан — 5,5 млрд. рублей, по заработной плате работникам бюджетной сферы — 0,7 млрд. рублей.

Кредиторская задолженность муниципальных образований на начало 2006 года составила 36 млрд. рублей, в том числе по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы — 0,17 млрд. рублей, по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями — 5,3 млрд. рублей. Муниципальный долг на 1 января 2006 года составил 351,1 млрд. рублей, в том числе по заключенным кредитным соглашениям и договорам — 76,8 млрд. рублей.

Кредиторская задолженность местных бюджетов по сравнению с началом года увеличилась в 1,6 раза и составила на 1 июля 2006 года 58,3 млрд. рублей. Выросла задолженность по начислениям на заработную плату (в 1,9 раза), по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями (в 1,3 раза), по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы (в 1,2 раза). Муниципальный долг на 1 июля 2006 года составил 108,7 млрд. рублей, он сократился по сравнению с началом года в 3,2 раза.

По данным субъектов Российской Федерации, ежегодное внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство приводит к нестабильности в прогнозировании и исполнении доходов как консолидированных бюджетов регионов, так и местных бюджетов.

Местным бюджетам оказывается финансовая помощь в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации из фондов финансовой поддержки муниципальных образований, софинансирования социальных расходов, компенсаций, в форме субвенций на финансирование отдельных целевых расходов и в иных формах.

В целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, как правило, образуется региональный фонд компенсаций. Отдельные регионы с 2006 года в своих бюджетах предусмотрели дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (Томская, Самарская области и другие), которые введены как временная мера переходного периода с целью компенсации потерь местных бюджетов в связи с переходом на новую методику выравнивания бюджетной обеспеченности.

Общий объем доходов местных бюджетов в целом по Российской Федерации на 2006 год предусмотрен в сумме 1303,4 млрд. рублей, собственные доходы местных бюджетов — 879,5 млрд. рублей. Однако в этой сумме, по информации Минфина России, учтены 343,5 млрд. рублей межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов, что составляет 39 %. По сути дела, собственные доходы местных бюджетов составляют 536 млрд. рублей.

В первом полугодии текущего года доходная часть бюджетов муниципальных образований исполнена в сумме 643,4 млрд. рублей (49,3 % годового объема).

В соответствии с действующим законодательством основная доля доходов местных бюджетов формируется за счет финансовой помощи из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

По расчетам Минфина России, в 2006 году безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в местные бюджеты составят около 59 % годовых объемов их доходов. Это характеризует достаточно высокую степень централизации финансовых средств на федеральном уровне.

В то же время фактически в четверти субъектов Российской Федерации этот показатель превышает 65 %, в отдельных субъектах Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Курганская область) он превышает 75 %, а в республиках Алтай и Тыва составляет свыше 80 %.

Налоговые доходы местных бюджетов на 2006 год запланированы в сумме 395,3 млрд. рублей. В первом полугодии 2006 года фактически поступило 180,8 млрд. рублей (45,7 % годовых назначений), из них налог на имущество физических лиц — 0,5 млрд. рублей (11,6 % годовых назначений), земельный налог — 11,9 млрд. рублей (25,4 %), налог на доходы физических лиц — 124,0 млрд. рублей (46,9 %), единый сельскохозяйственный налог — 0,38 млрд. рублей (69 %).

Годовые назначения по неналоговым доходам составляют 108,2 млрд. рублей, исполнение — 53,2 млрд. рублей (49,1 % запланированных назначений).

Финансовую самостоятельность местного самоуправления обеспечивают законодательно закрепленные за местными бюджетами налоги и сборы, которые являются собственными доходами бюджета.

В то же время закрепленные за местными бюджетами в размере 100 % поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Регионы отмечают, что земельный налог по собираемости уже на протяжении ряда лет является одним из самых проблемных налогов.

Удельный вес земельного налога в налоговых доходах местных бюджетов (даже в регионах, богатых земельными ресурсами) в 2006 году составит, например, в Липецкой области — 3,8 %, Ростовской области — 3,3 %, Оренбургской области — 7 %.

В связи с переходом на новую систему исчисления земельного налога, основанную на кадастровой стоимости земли, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от взимания земельного налога в 2006 году сократятся по сравнению с 2005 годом. Так, по расчетам Вологодской области, указанные доходы в 2005 году составили 609,0 млн. рублей, а на 2006 год,

по предварительным расчетам, исчисленным от кадастровой стоимости, составят 457,0 млн. рублей.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации земельные участки, ограниченные в обороте законодательством Российской Федерации, исключены из объектов налогообложения. По этой причине отдельные муниципальные образования несут потери. Так, в Курской области на территории муниципального образования г. Курчатов расположен филиал "Курская АЭС" концерна "Росэнергоатом". Выпадающие доходы бюджета этого муниципального образования составят около 180 млн. рублей, или 62,5% от собственных доходов местного бюджета.

Аналогичная ситуация в Красноярском крае, где более 90 % территории занимают леса и имеются четыре закрытых административно-территориальных образования (ЗАТО). Проверки Счетной палаты Российской Федерации, проведенные в текущем году, показали, что суммы доходов от земельного налога в ЗАТО будут незначительны. Например, с 1 января 2006 года доходы местного бюджета ЗАТО Заречный Пензенской области снизились более чем в 3,5 раза по сравнению с 2005 годом. Бюджет ЗАТО Заречный Пензенской области на 2006 год сформирован с дефицитом в сумме 585,4 млн. рублей. По сравнению с 2005 годом уровень бюджетной обеспеченности населения ЗАТО снизился в 1,4 раза.

Особо подчеркну, что с введением в действие 131-го закона ЗАТО оказались, по сути дела, уравненными в правах с обычными муниципальными образованиями. ЗАТО с их спецификой условий проживания граждан, ограничениями возможностей последних заниматься предпринимательством исчезли из сферы законотворческой деятельности.

Существуют также проблемы с поступлением налога на имущество физических лиц, которые связаны с тем, что большое количество граждан имеют льготу по уплате этого налога (в Тамбовской области — 50 %). Причем льгота предоставляется независимо от количества, типа и стоимости строений.

Во многих случаях отсутствует инвентаризационная оценка строений, помещений (физические лица далеко не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества).

Установленные сроки уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц (в третьем и четвертом кварталах) негативно сказываются на сбалансированности местных бюджетов в первом и втором кварталах.

Невысокая собираемость указанных налогов связана также с укрупнением территориальных налоговых органов, незавершен-

ностью работ, особенно в сельской местности, по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, оформлению в собственность или аренду всех земельных участков. До настоящего времени не принят федеральный закон, устанавливающий требования обязательной инвентаризации объектов недвижимости и методику ее оценки. Многие регионы ставят вопрос об удешевлении процедуры регистрации прав физических лиц на недвижимое имущество.

Помимо вышеназванных налогов, зачисляемых в местные бюджеты в полном объеме, также подлежат зачислению в соответствии с действующим законодательством поступления:

от единого налога на вмененный доход (по нормативу 90 % в бюджеты муниципальных районов и городских округов). Удельный вес поступлений от него в общих доходах местных бюджетов в среднем варьирует от 1,5 % до 7 %;

от налога на доходы физических лиц (10 % — в бюджет поселений, 20 % — муниципальных районов и 30 % — городских округов). Доля указанного налога в общем объеме налоговых поступлений составляет от 15 % до 30 %;

от единого сельскохозяйственного налога (по 30 % в бюджеты поселений и муниципальных районов и 60 % — городских округов);

от государственной пошлины, подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов (100 % в бюджеты муниципальных районов), удельный вес которой в доходной части местных бюджетов незначителен.

В условиях проведения налоговой реформы и разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти муниципальные образования полностью лишились налога на прибыль, налога на имущество предприятий, акцизов, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.

В то же время отдельные регионы, учитывая низкий уровень поступления закрепленных за местными бюджетами налогов, в целях пополнения доходной базы местных бюджетов передают им в соответствии с региональным законодательством часть налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Воронежская, Липецкая, Ярославская, Челябинская области). Доля указанного налога в доходной базе бюджетов муниципальных образований ряда регионов составляет более 50 %.

Единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов делают систему перераспределения доходов более прозрачной, но менее гибкой, не учитывающей особенности каждого муниципалитета (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры).

Необходимо отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации значительную долю в общей сумме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов составляют неналоговые доходы, например в Кемеровской области — от 10 % до 30 %. В бюджетах муниципальных образований Волгоградской области в среднем в 2006 году удельный вес неналоговых доходов в структуре общих доходов местных бюджетов составит 16 %.

Неналоговые доходы формируются в основном за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Нормативная правовая база, определяющая порядок взаимодействия органов, администрирующих неналоговые платежи, с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, отсутствует.

Таким образом, закрепленные за местными бюджетами поступления от налогов и сборов в значительной степени не обеспечивают расходы местных бюджетов. Доходы местных бюджетов позволяют обеспечить лишь такие необходимые расходы, как выплата заработной платы и оплата коммунальных услуг. Удельный вес расходов бюджетов муниципальных образований на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в их доходах (с учетом безвозмездных поступлений) составил в первом полугодии 2006 года почти 50 %, а в отдельных регионах эта доля значительно выше.

При этом исполнение расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях разграничения полномочий зависит от финансовой помощи из федерального бюджета, а обязательств местных бюджетов — от финансовой помощи из региональных бюджетов.

Сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов необходимо добиваться прежде всего путем построения оптимальной модели разграничения налоговых доходов между разными уровнями власти, а не с помощью разных форм перераспределения бюджетных средств.

В настоящее время реальный баланс в территориальных бюджетах между доходами и расходами обеспечивается не за счет рос-

та налоговых доходов, адекватных росту расходов, в том числе передаваемых с федерального уровня, а за счет оказания финансовой помощи, которая постоянно увеличивается.

Кроме того, ежегодные изменения нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов лишают органы местного самоуправления возможности планировать свою бюджетную политику даже в краткосрочной перспективе, не говоря уже о возможности реализации долгосрочных программ развития муниципальных образований, в результате чего резко сокращаются капитальные вложения в структуре расходов местного бюджета.

И еще один проблемный момент. Без предоставления налоговыми органами полной информации о базе налогообложения по основным налоговым платежам в разрезе муниципальных образований не представляется возможным сформировать объективные бюджеты муниципальных образований, что негативно сказывается на реализации межбюджетных отношений внутри субъекта Российской Федерации.

И последнее. Налоговое и бюджетное законодательство в настоящее время оторвано от основных положений 131-го закона и не направлено на выравнивание бюджетной обеспеченности и повышение доходной базы местных бюджетов.

Местные бюджеты не располагают в достаточной степени средствами на выполнение мероприятий по реализации указанного закона. Поэтому усилия государства должны быть направлены прежде всего на укрепление их доходной базы. На переходный же период Счетная палата предлагает предусмотреть средства в федеральном бюджете на поддержку реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в объеме потребностей субъектов Российской Федерации на период до 2009 года. Данные средства предлагается направлять субъектам Российской Федерации в целях компенсации их единовременных расходов на осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (установление границ, составление реестров поселений, разграничение прав собственности и создание реестров собственности, материально-техническое и кадровое обеспечение местного самоуправления).

В заключение отмечу, что реформа местного самоуправления является предметом постоянного внимания Счетной палаты Российской Федерации. Результаты нашей работы по мониторингу реализации 131-го закона за 9 месяцев 2006 года рассмотрены на Коллегии Счетной палаты 20 октября текущего года. Подготовлена аналитическая записка, которая в ближайшее время будет направлена в Совет Федерации и Государственную Думу.

А.Г. Игудин

К ВОПРОСУ О МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При рассмотрении взаимоотношений по доходам и расходам внутри субъектов Российской Федерации, то есть между региональными и местными бюджетами, обращает на себя внимание следующее.

Если в 2004 году из общего объема налоговых доходов всех территориальных бюджетов (региональных и местных) 68% поступило в региональные бюджеты, а 32% — в местные, то в новых условиях за первое полугодие 2006 года субъекты Федерации централизовали у себя уже 85 %, а 15% поступило в местные бюджеты.

Объясняют это уменьшением расходных полномочий муниципальных образований и увеличением их на уровне регионов за счет передачи им полномочий, имеющих государственное значение и ранее находившихся в ведении местных органов власти.

В то же время основой мер по совершенствованию межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления является формирование муниципальных образований в максимально возможной степени по месту проживания населения.

Такой подход не является новым для России. Он реализовывался в дореволюционной России на уровне земств, в СССР на уровне городских и сельских поселений районного подчинения, а также в течение ряда лет в Российской Федерации. Однако после существенного ограничения доходных источников для территориальных, и особенно местных бюджетов, усиления централизации доходов на федеральном уровне появилась и получила развитие тенденция создания "единых бюджетов городов" с ликвидацией местных внутригородских (районных) бюджетов, а затем и перехода на сметное финансирование из бюджетов административных сельских районов городских и сельских поселений районного подчинения (значения).

Возврат к ранее действовавшему в России принципу при формировании муниципальных образований полностью соответствует требованиям Европейской хартии о местном самоуправлении, к которой присоединилась и Российская Федерация.

В хартии, в частности, говорится: "Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам". Это

важное условие для формирования гражданского общества, во многом предопределяющее и роль местных бюджетов.

Казалось бы, в условиях реформы местного самоуправления наиболее обоснованный путь к повышению роли этих бюджетов (с формированием их и в поселениях районного значения) — максимально возможное приближение расходных полномочий органов власти к месту непосредственного проживания населения. Данный принцип исходит из того, что органы власти на местах лучше знают потребности населения, проживающего на подведомственной территории. На Западе его называют принципом субсидиарности.

Однако в Российской Федерации разделение расходных полномочий по уровням власти и бюджетной системы в зависимости от того, являются ли органы власти государственными или негосударственными, стало существенным препятствием для участия органов местного самоуправления в выполнении ими части государственных социальных гарантий на постоянной основе. Между тем все расходные полномочия (прежде всего публичные, бюджетные) разделяются на федеральные, региональные и местные.

Рассматривая политическую и экономическую самостоятельность местных органов власти как важный критерий демократизации общества, Европейская хартия предусматривает, что национальные законодательства должны позволить местным органам власти регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими в рамках закона, в пределах компетенции органов местного самоуправления и в интересах населения данной местности.

Если это так, то логично было бы ожидать передачи части государственных дел под управление местных органов власти и, соответственно, укрепления доходной базы местных бюджетов.

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но это не должно быть основанием для отстранения их от участия в выполнении на постоянной основе, то есть в составе своих функций, части государственных социальных гарантий. А сейчас это делается в порядке последующего делегирования, причем без всякого согласования, исполнения таких полномочий.

Если сравнить новую редакцию Бюджетного кодекса Российской Федерации с редакцией, действовавшей по 2004 год, то в числе важных новаций можно назвать положения о разграничении между уровнями бюджетной системы доходных источников как полностью, так и частично (в процентных долях) на постоян-

ной основе. В то же время отступлением представляется отсутствие в новой редакции кодекса положений о разграничении расходных полномочий, что имелось в прежней редакции, хотя и требовало существенной доработки. Между тем было бы логичным, чтобы в Бюджетном кодексе разграничению доходных источников по уровням бюджетной системы предшествовало разграничение в нем расходных полномочий, подлежащих финансированию соответственно из федерального, региональных и местных бюджетов, в том числе по типам муниципальных образований.

Создание с 2001 года Федерального фонда компенсаций с ежегодным предоставлением субъектам Федерации субвенций за счет федерального бюджета на исполнение делегируемых им так называемых федеральных мандатов имело положительное значение. Такой подход позволил сдержать тенденцию нарастания нефинансируемых федеральных мандатов и в течение ряда лет существенно сократить их. Но в последние годы все очевиднее становится, что дальнейшее применение, в том числе на региональном уровне, такого порядка, когда делегируется полномочие, по существу на постоянной основе, нижестоящим уровням власти без соответствующего перераспределения доходных источников, ведет к принудительному иждивенчеству. По этой причине в России нет ни одного субъекта Федерации на финансовом самообеспечении.

Государство должно создавать органам местного самоуправления, пусть и не входящим в состав органов государственной власти, необходимые исходные условия для их участия в реализации на постоянной основе конституционных и других государственных социальных гарантий.

Говоря об исходных условиях, мы имеем в виду разграничение как расходных полномочий с учетом указанного выше принципа, без деления на государственные и негосударственные, так и доходных источников между уровнями власти и бюджетной системы. И лишь при недостаточности по объективным причинам налогового потенциала на подведомственной территории следует оказывать финансовую помощь из бюджетов вышестоящего уровня.

Для этого надо сделать акцент на стимулирование региональных и местных властей к наращиванию налогового потенциала. В частности, субъекты Федерации должны иметь право устанавливать взамен расчетных дотаций нормативы отчислений от соответствующих налогов не только на очередной год, но и на ряд лет. Разницу же в сумме дотаций, если дотация возрастает в последующие годы, не обязательно замещать отчислениями от регулирующих налогов путем увеличения на очередной год норматива, установленного на три года (лучше на пять лет). Если же расчетная

дотация снижается, что должно стимулироваться, то долговременный норматив будет отвечать этой задаче.

Органы власти на местах должны обладать необходимой налоговой инициативой, чтобы иметь возможность в большей степени, чем теперь, влиять на сбалансированность территориальных бюджетов и сокращение бюджетной асимметрии, это также позволит повысить их ответственность. В частности, было бы целесообразным при единой ставке налога на доходы физических лиц 13% дать право законодательным органам власти субъектов Федерации устанавливать налоговую надбавку к этой ставке, например, в 3 процентных пункта (сохранив по ним на данном этапе плоскую шкалу налогообложения) и самостоятельно определять категорию налогоплательщиков, которыми данная надбавка не должна восприниматься как чрезмерная налоговая нагрузка, с возможностью делегировать такое право представительным органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Для этой же категории граждан можно было бы принять аналогичный в принципе подход по установлению надбавки к ставкам налога на землю и налога на имущество физических лиц, стоимость которого превышает определенный уровень.

Что касается предложения о зачислении данного налога в местные бюджеты по месту жительства налогоплательщиков, то его реализация требует проработки вопроса о мерах, обеспечивающих в этих условиях полноту и своевременность исчисления и уплаты налога при соблюдении рационального соотношения ожидаемых результатов и затрат на его администрирование, которые могут в таком случае резко возрасти. Последнее зависит и от уровня доходов граждан, его уплачивающих. Нельзя не учитывать, что в развитых странах, где уровень доходов населения существенно выше, этот налог занимает ведущее место в бюджетной системе. Например, доля его в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Германии 33%, а у нас — 10,6%. По видимому, реализация указанной выше позиции была бы целесообразна тогда, когда доходы граждан России приблизятся к уровню доходов граждан в странах с развитой экономикой. Безусловно, появится и возможность реализовать важный принцип: каждый гражданин участвует через такой налог в формировании центрального бюджета страны.

В Государственной Думе 19 октября 2006 года по инициативе Комитета по вопросам местного самоуправления и Комитета по бюджету и налогам был проведен "круглый стол" на тему "О проблемах и перспективах укрепления финансовой основы местного самоуправления". Комитет по вопросам местного самоуправления

предложил вернуться в межбюджетных отношениях к прямому счету расходов и доходов местных бюджетов на основе принимаемых на федеральном уровне социальных норм и нормативов, рассматриваемых в этом комитете как нормы, гарантирующие сбалансированность бюджетов. Надо сказать, что такая позиция на первый взгляд выглядит весьма привлекательной и у многих на местах пользуется поддержкой.

В условиях перехода к рыночной экономике с учетом таких характерных для нее особенностей, как ценообразование (нестабильность цен), в Российской Федерации для выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня, стали использовать показатели душевых бюджетных (или налоговых) доходов, приведенные в более сопоставимые условия (с учетом факторов, существенно влияющих на бюджетные расходы). Это значит, что для определения объема финансовой помощи территориальным образованиям с использованием формализованных методов (по формулам) в основу принимаются не абсолютные суммы доходов и расходов, а относительные показатели. В принципе они лишь косвенно характеризуют уровень бюджетной обеспеченности, если ее рассматривать как степень обеспечения доходами минимально необходимых бюджетных расходов. В этих условиях, как принято и в мировой практике, ответственность за сбалансированность территориальных бюджетов в условиях рыночных отношений полностью возложена на региональные или местные органы власти, а вышестоящие органы власти в ходе межбюджетного регулирования выравнивают бюджетную обеспеченность, ориентируясь на относительные показатели. Таким образом, в конечном счете речь идет о воздействии межбюджетных отношений на сокращение асимметрии в уровнях этих показателей, что не гарантирует сбалансированность каждого бюджета, но создает более благоприятные условия для этого.

При таких обстоятельствах в основном имеются два взаимодополняющих исходных направления достижения лучших условий для обеспечения сбалансированности бюджетов:

во-первых, дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений, включая разграничение расходных полномочий, доходных источников по вертикали бюджетной системы и методов межбюджетного регулирования в разных формах;

во-вторых, расширение возможностей региональных и местных органов власти в реализации своей налоговой инициативы.

Что касается *минимальных государственных социальных стандартов,* то в принципе через них государство может регламенти-

ровать качественные и количественные характеристики важнейших социальных потребностей человека, доступность удовлетворения которых в значительной степени гарантируется бесплатностью или доступной платой за счет средств бюджетов, внебюджетных фондов, страховых взносов и иных общественных средств. Эти стандарты должны быть конкретизированы: какие именно услуги и блага, какого качества и в какой мере должны предоставляться бесплатно или за доступную плату на территории страны всем или соответствующим категориям граждан. Их можно назвать стандартами прежде всего качества обслуживания.

В связи с этим первоочередной задачей при реализации таких стандартов является более подробная конкретизация и детализация каждого из них. Например, в области образования, а также здравоохранения должно быть определено, какой перечень образовательных или медицинских услуг и в каких пределах должен предоставляться бесплатно. Разумеется, речь идет о государственных и муниципальных учреждениях.

Наряду с этим есть понятие "*минимальные социальные нормы*". Они представляют собой единые или групповые удельные показатели необходимой обеспеченности важнейшими социальными услугами и благами в основном в натуральном выражении (исключение составляет, например, минимальный уровень оплаты труда) — по их видам на соответствующую единицу или соответствующее количество единиц жителей, на одного ребенка в детских дошкольных учреждениях, на одного учащегося в учреждениях образования, на койкодень в больничных учреждениях и т. д. Их можно рассматривать и как один из элементов, как составную часть указанных стандартов, но ставить знак равенства между двумя этими понятиями нельзя.

Денежное выражение социальных норм — это *нормативы финансовых затрат* (*минимально необходимые нормы расходов*). Такие нормы в отличие от социальных норм (натуральных) в условиях рыночных отношений имеют большую дифференциацию в разрезе территориальных образований и не обладают такой же стабильностью. Этих особенностей не было при централизованной плановой экономике, когда действовали единые, практически неизменные цены.

Осуществляемый нами ежегодно анализ результативности действующих межбюджетных отношений в их воздействии на сокращение бюджетной асимметрии территориальных образований показывает, что направления тенденции (снижение или рост) в разные периоды складывались, как правило, без учета полученных межбюджетных трансфертов. При сравнении душевых бюд-

жетных доходов субъектов Федерации без учета и с учетом безвозмездных перечислений из федерального бюджета за 2000—2005 годы между двумя группами регионов (в среднем по 20 регионам с наименьшими и по 20 регионам с наибольшими их значениями) изменения в асимметрии этих показателей были следующими: за 2000—2002 годы снижение соответственно с 12,7 до 10,8 раза и с 8,5 до 6,5 раза, затем рост к 2004 году соответственно до 14,9 раза и до 9,2 раза, а в 2005 году — снижение соответственно до 10,3 раза и до 5,9 раза.

Межбюджетные трансферты за счет резкого увеличения их объемов оказывали существенное влияние на сокращение разрывов между показателями бюджетной обеспеченности, но при этом не стимулировали заинтересованность органов власти в наращивании налогового потенциала на подведомственных территориях.

Поскольку положения новой редакции Бюджетного кодекса ориентируют на распространение основных подходов в межбюджетных отношениях, используемых федеральным центром в расчетах с субъектами Федерации, на отношения субъектов Федерации с местными бюджетами, то актуальной для всех уровней бюджетной системы является задача сочетания как двуединого процесса выравнивающей и стимулирующей функций этих отношений.

Итоги 2005 года и первого полугодия 2006 года показывают, что в территориальных бюджетах пока не преодолена тенденция снижения уровня налоговой составляющей в их доходах. За период 1998—2005 годов ее доля сократилась с 75,4 до 72,4%, за первое полугодие 2006 года она составила 72,8%. Региональные и местные налоги в 2005 году составили в их доходах 8,4%, а за первое полугодие 2006 года — 8,2% против 19,0% в 2000 году. Доля же местных налогов в 2005 году составила 1,8%, за первое полугодие 2006 года — лишь 0,8%, а в местных бюджетах соответственно 4,2 и 1,9%. Обращает на себя внимание и снижение уровня доходов, мобилизуемых на подведомственных территориях, то есть без учета безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов, в том числе в региональных бюджетах, — с 86,3 до 83,4%, за первое полугодие 2006 года — до 81,5%, а в местных бюджетах — с 72,0 до 41,6% и за первое полугодие 2006 года — до 39,0%.

В ходе проводимых в Научно-исследовательском финансовом институте Академии бюджета и казначейства исследований межбюджетных отношений и реформы местного самоуправления указанные выше и ряд других проблем доложены нами руководству Минфина России. Мы также внесли предложения, дополняющие положения, принятые на переходный период (2006—2008 годы). В их числе следующие:

о предоставлении субъектам Федерации права перераспределения расходных полномочий между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями в целях недопущения снижения качества бюджетных услуг;

о замене дотаций отчислениями от регулирующих налогов с возможностью самостоятельного выбора расчета дополнительных нормативов в зависимости от подушевого принципа или от уровня расчетной бюджетной обеспеченности при условии сверки исходных данных вместо согласования;

о возможности выбора при определении расчетной бюджетной обеспеченности базового периода: за ряд лет или последний отчетный год; об использовании (частично или полностью) фактических данных с корректировкой на условия планируемого года; о включении в расчет только налоговых или и неналоговых доходов, имеющих устойчивый характер;

о возможности использования или неиспользования механизма субвенций в качестве отрицательных трансфертов, а также субвенций поселений в качестве взносов в бюджет муниципального района на межмуниципальные мероприятия при обеспечении средств на эти цели в бюджетах муниципальных районов;

о выделении местным бюджетам из Фонда софинансирования социальных расходов субсидий, размер которых обусловлен долей финансирования за счет их собственных средств и достижением соответствующего результата, на приоритетные с позиции субъекта Федерации направления;

об установлении порядка, предусматривающего, что делегирование расходных полномочий для их исполнения органами власти другого уровня с предоставлением субвенций не может осуществляться без заключения между ними соглашения по данному вопросу;

о возможности при использовании подушевого метода определения потребностей в расходах на социальные нужды сохранения или развития бюджетной сети исходя из значимости бюджетных услуг.

Давая такие рекомендации, мы исходили из того, что согласно статье 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации ("Бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти") на федеральном уровне определяются лишь "основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений", следовательно, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно решать методологические вопросы межбюджетного регулирования в пределах общих принципов такого регулирования местных бюджетов.

В.В. Ильин,
Н.А. Сердюкова

НАЛОГОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №131-ФЗ "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Федеральный закон № 131-ФЗ был принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года и одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года. Поскольку целью принятия этого закона является установление общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации и определение государственных гарантий его осуществления, то грамотная реализация 131-го закона играет важное значение в укреплении федеративного устройства Российской Федерации.

Однако уже осуществленные стадии внедрения 131-го закона вскрыли многие проблемы. Перечислим те из них, которые связаны с VIII (с 1998 года), завершающим этапом формирования налоговой системы Российской Федерации.

Вторая часть Налогового кодекса Российской Федерации была принята Государственной Думой 19 июля 2000 года и одобрена Советом Федерации 26 июля 2000 года, поэтому не могла учитывать изменения в организации местного самоуправления, вносимые Федеральным законом № 131-ФЗ, который с 1 января 2006 года в полном объеме применяется в 46 субъектах Российской Федерации. С 1 января 2007 года еще 13 субъектов Федерации приступят к реализации 131-го закона, в 2008 году — еще 12 субъектов, а с 1 января 2009 года закон № 131 вступает в силу во всех субъектах Российской Федерации. Это с неизбежностью ведет к внесению поправок в действующий Налоговый кодекс Российской Федерации. Однако, по данным субъектов Федерации, ежегодное внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство приводит к нестабильности в исполнении доходов как консолидированных бюджетов регионов, так и местных бюджетов. Выход из этой ситуации — введение жесткого временно́го графика реформирования по вводимым в действие федеральным законам, согласованного со сроками внесения поправок в Налоговый кодекс и начала их действия, а также жесткий мониторинг статистических показателей.

Бюджетный федерализм предполагает автономию и ответственность каждого уровня власти по предметам своего ведения. Для этого необходим достаточный уровень финансирования каждого уровня Федерации. Здесь мы сталкиваемся с одним из основных положений теории бюджетного федерализма — сопоставлением жестких* и мягких** бюджетных ограничений. В настоящее время считается, что жесткость бюджетных ограничений является основным результатом уже завершившегося этапа бюджетной реформы. Финансовая автономия местных бюджетов является необходимым условием обеспечения местного самоуправления. Несмотря на ее формальное закрепление в законодательстве, перегруженность местных бюджетов необеспеченными расходными обязательствами, в том числе вышестоящих уровней власти, сокращение реальной доходной базы местных бюджетов могут привести к ее фактической ликвидации. Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 год и на среднесрочную перспективу в основном построена на использовании межбюджетных трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Федерального фонда софинансирования социальных расходов, Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, Федерального фонда регионального развития и Федерального фонда компенсаций, а не на обеспечении бюджетов местных органов власти собственными налоговыми доходами. Местные налоги составляют менее 10 % доходной базы местных бюджетов. Если консолидированные бюджеты субъектов Федерации на 1 января 2006 года были исполнены в целом с профицитом в сумме 57,1 млрд. рублей, то местные бюджеты — с дефицитом в сумме 6,4 млрд. рублей.

В связи с этим возникает проблема совершенствования налогового законодательства в плане обеспечения сбалансированности доходов и расходов в первую очередь местных бюджетов, затем региональных и федерального бюджета***.Такой подход вызван необходимостью создания стимулов для эффективной реализации местным самоуправлением возложенных на него полномо-

* Бюджетные ограничения − финансовые ограничения на расходование денежных средств из бюджета, выражаемые в форме предельно допустимых расходов. Жесткие бюджетные ограничения: сумма денежных расходов за определенный период не может превышать денежных фондов и денежных доходов за этот же период.

** Частный случай недостоверных обязательств, или обязательств, не внушающих доверия.

*** В Федеративной Республике Германия, например, федерация и земли самостоятельны и независимы друг от друга в принятии и исполнении своих бюдже-

чий не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе. Их создание требует качественно иного подхода к регулированию финансовых взаимоотношений региональных и местных бюджетов. В первую очередь это обеспечение местных бюджетов налоговыми доходами. Ориентация на финансовую помощь из федерального центра делает во многом бесполезным механизм налогового регулирования развития региональной экономики.

Развитие налоговой системы, как и любой другой системы, предполагает с точки зрения системного подхода гармоничность, в противном случае система теряет свои свойства. По отношению к налоговой системе это положение означает взаимосвязанное развитие теоретической, законодательной частей и практики налогообложения. В настоящее время между этими направлениями имеется существенный разрыв. Неразвитость системы местного налогообложения и этот разрыв порождают следующие проблемы в области налогообложения.

1. *Проблема собираемости налогов.* Даже закрепленные на муниципальном уровне налоги (земельный налог и налог на имущество) собираются в меньших объемах, чем могли бы собираться. Причины этого в отсутствии оценок налоговой базы в полном объеме, а также в нескоординированности налогового администрирования. Например, по земельному налогу еще не проведена полностью кадастровая оценка земель. По многим вновь образованным муниципальным образованиям не определены границы земельных площадей, не закончены процедуры передачи собственности с одного уровня Федерации на другой.

2. *Проблема качества и доступности статистических данных и своевременного поступления информации.* Очень часто статистические данные по разным временны́м периодам несопоставимы, а степень их точности не дает возможности должным образом использовать методы экономико-математического моделирования. Такая ситуация осложняет мониторинг налоговых поступлений, контроль над налогоплательщиками и прогнозирование налоговых доходов. Поскольку налоговые доходы составляют основную часть доходов бюджета, то оба эти вопроса тесно увязаны с вопросами соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса. В настоящее время, по данным мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации, проведенного

тов. Самостоятельность выражается в том, что региональные корпорации в рамках Федеральной конституции самостоятельно планируют, зарабатывают, ведут учет и контролируют собственные бюджетные средства.

Минфином России, нарушения имеются в 64 субъектах Федерации. Выход из этой ситуации — использование теории нечетких множеств при моделировании финансово-экономических процессов.

3. *Проблема налоговой недоимки.* Несовершенство налогового законодательства, налогового контроля и статистических данных обострили проблемы налоговой недоимки и уклонения от налогообложения.

Рассмотрим конкретный пример решения перечисленных проблем на территории городского округа Тольятти в 2005 году.

За 2005 год поступление доходов в бюджет города составило 5 374 430 тыс. рублей, из них безвозмездные перечисления были получены в размере 1 747 721 тыс. рублей. Дотации, субвенции и субсидии из вышестоящих бюджетов были получены на реализацию федеральных законов, законов Российской Федерации, законов Самарской области, на обеспечение гарантий прав граждан на получение образования, на содержание учреждений социальной политики и на другие расходные обязательства.

Расходы произведены в сумме 5 756 000 тыс. рублей, что составляет 96,1 % по отношению к утвержденным городской Думой плановым показателям.

За 2005 год налоговые и неналоговые доходы бюджета города составили 3 626 709 тыс. рублей, или 93,3 % к утвержденному городской Думой годовому плану. По сравнению с уровнем прошлого года в бюджет поступило доходов меньше на 1 515 088 тыс. рублей, или на 41,8 %, в связи с изменениями источников доходов местных бюджетов, внесенными Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений".

Впервые при утверждении бюджета города на 2005 год все доходные источники были закреплены за структурными подразделениями мэрии и иными администраторами, осуществляющими в соответствии с действующим законодательством контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, учета, взыскания и принятием решений о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

Администратором налоговых доходов является МРИ ФНС РФ № 2 по Самарской области.

В общей сумме доходов бюджета города налоговые доходы составляют 3 095 040 тыс. рублей, или 85,3 %.

Приведем динамику структуры основных налоговых источников бюджета города за 2002—2005 годы.

Наименование основных доходных источников	Удельный вес в общей сумме налоговых доходов бюджета города (%)			
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
1. Налог на доходы физических лиц	48,4	49,7	53,9	54,3
2. Единый налог на вмененный доход	0,3	0,9	2,5	5,1
3. Налог на прибыль	12,9	8,6	10,5	2,5
4. Земельный налог	4,1	8,6	8,0	23,5

В динамике структуры налоговых источников доходов бюджета города наблюдается стабильный рост доли налога на доходы физических лиц и единого налога на вмененный доход. Доля налога на прибыль снизилась в связи с отменой с 2005 года ставки налога на прибыль, зачисляемой в местные бюджеты, в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 29.07.2004 № 95-ФЗ, поступления сложились из сумм по расчетам за 2004 год и процентов за предоставленный инвестиционный налоговый кредит.

Удельный вес платежей по земельному налогу в общей сумме налоговых доходов бюджета города вырос в связи с тем, что с 1 января 2005 года изменился норматив отчислений в местные бюджеты — с 50 % до 100 %.

По основным источникам налоговых доходов исполнение сложилось следующим образом.

Налог на доходы физических лиц поступил в бюджет города в сумме 1 967 803 тыс. рублей, или 98,9 % к утвержденному плану года. По сравнению с прошлым годом поступления снизились на 435 134 тыс. рублей — в связи со снижением норматива отчисления в местные бюджеты с 57 % до 40 %. Прогноз поступлений в 2005 году налога на доходы физических лиц рассчитан с учетом роста фонда оплаты труда на 21,4 % к факту 2004 года по первому варианту прогноза социально-экономического развития Самарской области на 2005 год, однако по уточненным показателям департамента экономики рост фонда оплаты труда составляет 20,2 %.

Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности поступил в сумме 184 690 тыс. рублей, или 85,1 % к утвержденному плану года. В сравнении с прошлым годом поступления возросли на 74 195 тыс. рублей — в связи с увеличением базовой доходности в 1,5 раза и введением законом Самарской об-

ласти от 02.11.2004 № 145-ГД новых видов предпринимательской деятельности, облагаемых единым налогом на вмененный доход (оказание услуг по хранению автотранспортных средств на платных стоянках, распространение и (или) размещение печатной и (или) полиграфической наружной рекламы, распространение и (или) размещение посредством световых и электронных табло наружной рекламы). Сумма недоимки по единому налогу на вмененный доход на 1 января 2006 года составила 41 396 тыс. рублей, что повлияло на невыполнение утвержденного годового плана.

Налог на имущество физических лиц поступил в сумме 7775 тыс. рублей, или 70,4 % к утвержденному плану года. Невыполнение сложилось в результате несвоевременной рассылки налоговых уведомлений.

Земельный налог поступил в сумме 726 797 тыс. рублей, или 82,5 % к утвержденному плану года. По сравнению с прошлым годом поступления возросли на 368 168 тыс. рублей в связи с изменением норматива отчислений с 50 % до 100 %. Сумма недоимки на 1 января 2006 года составила 139 716 тыс. рублей, что повлияло на невыполнение утвержденного годового плана. Кроме того, значительная часть земельных участков выпала из правовых отношений мэрии г. Тольятти, касающихся аренды земельных участков; после установления прав собственности на них в бюджет города должен был поступить земельный налог, но собственники в 2005 году не встали на налоговый учет в качестве плательщиков земельного налога. Постановлением Тольяттинской городской Думы от 29.11.2004 № 1267 "О ставках земельного налога на территории г. Тольятти на 2005 год" определенные категории налогоплательщиков освобождены от уплаты земельного налога, зачисляемого в бюджет города, в связи с этим сумма выпадающих доходов бюджета города за 2005 год составила 15 800 тыс. рублей.

Государственная пошлина поступила в сумме 17 914 тыс. рублей, или 124,8 % к утвержденному плану года. В сравнении с прошлым годом поступления снизились на 1695 тыс. рублей в связи с изменением нормативов отчисления в местные бюджеты.

Налог на прибыль организаций, зачисляемый в местные бюджеты (в части сумм по расчетам за 2004 год и погашения задолженности прошлых лет), поступил в сумме 89 758 тыс. рублей, или 86,7 % к утвержденному плану года. Невыполнение сложилось в связи с перерасчетами за прошлый год.

Прочие налоги и сборы (по отмененным местным налогам и сборам) поступили в сумме 60 515 тыс. рублей. Перевыполнение утвержденного плана в сумме 42 310 тыс. рублей произошло в основном с погашением ОАО "АвтоВАЗ" задолженности по пеням

по отмененным местным налогам и сборам в сумме 42 000 тыс. рублей.

Объем недоимки по налоговым доходам в бюджет города на 1 января 2006 года снизился по сравнению с началом текущего года на 53 557 тыс. рублей и составил 300 685 тыс. рублей.

Одной из причин снижения объема недоимки явилось то, что балансовая комиссия в департаменте финансов провела на эту тему ряд заседаний. Было рассмотрено 301 предприятие, из которых 24 — в связи с прекращением действия решения о реструктуризации кредиторской задолженности по налогам и сборам, а также по начисленным пеням и штрафам перед федеральным, региональным и местными бюджетами. Вследствие этого предприятиями-должниками была погашена задолженность по налоговым и неналоговым доходам в сумме 40 805 тыс. рублей.

В соответствии с постановлением Тольяттинской городской Думы от 06.04.2005 № 88 от уплаты земельного налога на 50% освобождаются следующие категории налогоплательщиков.

1. Организации, занимающиеся оздоровлением и реабилитацией инвалидов, пенсионеров и детей, независимо от форм их собственности при условии, что доля выручки от указанных видов деятельности составляет не менее 50 % от общего объема работ и услуг.

2. Организации физической культуры и спорта, спортивно-оздоровительной направленности (в части, используемой по целевому назначению) независимо от форм собственности.

3. Физические лица — за земельные участки, предоставленные для дальнейшей эксплуатации индивидуальных жилых домов, садоводства и огородничества:

3.1. Граждане, необоснованно подвергшиеся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированные;

3.2. Многодетные семьи, воспитывающие трех и более детей;

3.3. Семьи, воспитывающие детей-инвалидов, детей-сирот;

3.4. Инвалиды боевых действий, за исключением лиц, на которых распространяются льготы, предусмотренные статьей 12 Закона РФ "О плате за землю";

3.5. Граждане, в семьях которых совокупный доход семьи на одного человека ниже установленного в Самарской области прожиточного минимума;

3.6. Пенсионеры.

4. Религиозные организации.

Налоговые льготы в 2005 году предоставлялись только по земельному налогу, при этом фактически в категории юридических лиц предоставлялись только организациям, занимающимся оздоровлением и реабилитацией инвалидов, пенсионеров и детей, независимо от форм их собственности при условии соблюдения профиля не менее чем на 50% от общего объема реализации работ (услуг).

Наблюдается тенденция сокращения количества налогов, по которым предоставляются льготы. При этом льготы предоставляется по налогу, который имеет тенденцию увеличения его доли в общих доходах бюджета. Необходимо отметить, что предоставление льгот осуществляется по принципу поддержки тех категорий налогоплательщиков, которые находятся в тяжелых экономических условиях, то есть предоставление льготы носит компенсационный характер. В результате перехода на систему результативного бюджетирования на текущий момент возникла потребность использовать налоговые льготы как инструмент не только поддержки, но и стимулирования развития экономики города. Однако для формирования таких механизмов необходимо разработать систему оценки эффективности предоставления налоговой льготы той или иной категории налогоплательщиков. Данную потребность предполагается реализовать в рамках программы реформирования муниципальных финансов городского округа Тольятти.

Еще одна актуальная задача в сфере налогообложения — разработка системы налогообложения в сфере электронной коммерции. Распространение глобальных информационных сетей привело к необратимым изменениям в процессах социально-экономического развития общества, произошло формирование принципиально нового объекта сделки купли-продажи товара, не имеющего материального выражения (программное обеспечение, видеофильмы и т. п.). По экспертным оценкам, объем сделок в сфере электронной коммерции в России еще в 2001 году составил 400 — 600 млн. долларов США. Поэтому необходимо разработать комплекс мероприятий по совершенствованию налогообложения в сфере электронной коммерции и провести теоретическое обоснование нормативных принципов, составляющих его основу.

Е.М. Бухвальд,
А.И. Трухов

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Предпринятая отсрочка полномасштабной и повсеместной реализации положений муниципальной реформы, в том числе и ее бюджетных составляющих, позволяет ныне не только критически оценить ход и первые итоги реформы. Создается благоприятная возможность своевременно подготовить, обосновать и утвердить определенные альтернативные по отношению к принятым положения с целью более эффективной и полной реализации базовой гипотезы реформы — развитие местного самоуправления как экономически самостоятельного и юридически совершенного института гражданского общества, функционирующего в интересах социальной стабильности и роста качества жизни населения страны.

Выводы, к которым нельзя не прийти при рассмотрении первых итогов реформы, также достаточно универсальны. Итоги свидетельствуют о том, что определенные просчеты в стратегии реформы очевидны, и эти просчеты в равной степени проявляют себя в различных типах регионов России. При этом возникшие в ходе реформы проблемы бюджетного свойства в одних случаях предопределены неудачной проработкой собственно бюджетно-технических вопросов функционирования системы местных финансов и межбюджетных отношений на субрегиональном уровне; в других случаях эти проблемы выступают как следствие не вполне обоснованных, жестких решений по вопросам организации базовых институтов местного самоуправления в целом.

Прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что создание тысяч новых местных бюджетов, прежде всего поселенческого уровня[*], пока происходит крайне формально. Отсутствие необходимых кадров, технической базы и, главное, достаточных доходных источников[**] формализует этот уровень бюджетного процесса. При разработке базовой гипотезы реформы, в том числе и в ее бюджетом разрезе, выпал из внимания тот очевидный факт, что

[*] Кроме тех немногих регионов России, в которых и до реформы действовал в той или иной мере поселенческий принцип организации местного самоуправления и местных бюджетов.

[**] Последнее имеет место как из-за символического характера установленных местных налогов, так и из-за отсутствия в большинстве поселений экономически значимой налоговой базы. Так, в Республике Башкортостан, по предварительным

уровень реальной муниципализации общественной жизни определяется не числом муниципалитетов и не местом их дислокации. Таким индикатором выступает способность органов местного самоуправления своевременно, в полном объеме и качественно удовлетворить те запросы населения, которые в развитых демократических странах традиционно возлагаются именно на низовое (муниципальное) звено управления.

Из-за опасения резкого срыва в обеспечении социокультурных, жилищно-коммунальных и иных потребностей населения субъекты Федерации пока, на начальном этапе реформы, были вынуждены передать муниципальным районам исполнение части или даже практически всех полномочий, закрепленных Федеральным законом № 131 за поселенческими муниципалитетами. Так, в Республике Башкортостан муниципальным районам (пока временно) передано исполнение 14 основных полномочий поселений (из 22-х обозначенных в 131-м законе), в том числе все полномочия поселений в области регулирования местных налогов. На районный уровень передано и фактическое исполнение бюджетов поселений (разумеется, кроме специфических казначейских функций). И во многих других регионах России вся работа с бюджетами поселений также пока формально или неформально передана на районный уровень муниципального управления.

Повсеместно отмечается, что местная реформа и ее бюджетные составляющие не привносят достаточной стимулирующей компоненты для активизации усилий местных администраций всех уровней по развитию экономики территорий, по увеличению налоговой базы местных бюджетов и по ее более эффективному использованию. Сам подбор источников налогово-бюджетной базы местных бюджетов (скорее, с акцентом на доходы и имущество граждан, чем в прямой зависимости от объемов хозяйственной деятельности) дестимулирует усилия местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий. Формально этот перекос может быть устранен субъектами Федерации за счет передачи местным бюджетам долей (нормативов отчислений) от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты. Однако к этому имеются существенные препятствия.

Сделанный в ходе реформы акцент на единые (для одной группы местных бюджетов) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в регио-

данным, в 2006 году из 1020 местных бюджетов полностью будут обеспечены собственными (закрепленными или гарантированными) доходами лишь 46 местных бюджетов, или 4,5 % их общего числа. Под закрепленными или гарантированными доходами мы понимаем поступления от собственно местных налогов и закрепленных долей иных налогов.

нальные бюджеты, не учитывает крайней дифференциации экономического и налогового потенциала территорий, в том числе налоговой базы по потенциально передаваемым налогам. В результате применение системы единых нормативов перечислений приводит к тому, что более-менее полное насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к явному перенасыщению бюджетов других территорий. Вот почему многие регионы минимизируют или вообще исключают из своего бюджетного процесса практику передачи дополнительных налоговых долей в местные бюджеты, сознательно удерживают их в состоянии глубокой дотационности, предпочитая восполнять ее исключительно методом дотаций на общее финансовое выравнивание.

Нельзя считать экономически достаточно обоснованным принятый в ходе реформы вариант закрепления муниципального и бюджетного статуса крупных городов — столиц субъектов Федерации, прежде всего городов с населением 1 миллион человек и более*. Напомним, что 131-й закон предусматривает создание внутригородских муниципальных округов только в городах федерального значения (статьи 2, 10 и 79 закона). Все прочие крупные города, в том числе "миллионники", согласно закону подлежат преобразованию (и уже фактически были преобразованы) в единые муниципальные образования — городские округа с ликвидацией внутригородских муниципальных образований и их бюджетов, если таковые имелись к моменту начала реформы. Такое решение, на наш взгляд, следует признать ошибочным.

Во-первых, это противоречит базовой гипотезе реформы в том, что в ходе осуществляемых преобразований необходимо "выравнять муниципальное пространство" в стране и в целом приблизить органы местного самоуправления к населению, ибо именно эта близость и непосредственность контактов, участие в управлении и общественный контроль и характеризуют местное самоуправление как подлинный институт гражданского общества. С этой точки зрения единый "муниципалитет" в 1—2 миллиона человек и более — откровенная нелепость с позиции принципов прямой демократии как одного из основополагающих в современной теории муниципальных институтов. Фактически получается, что в ходе нынешней реформы муниципальное пространство российских регионов не выравнивается, а еще более поляризуется. В некоторых субъектах Федерации теперь 35—40 % населения (в Новосибирской области — более половины населения) будет проживать в одном муниципальном образовании (областная столица), а остальные (практически вторая половина населе-

* Таковых в Российской Федерации в настоящее время насчитывается 9 (не считая городов Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются самостоятельными субъектами Федерации), а также имеется еще 23 города с населением от 500 тысяч до 1 миллиона человек.

ния) — в примерно еще 300—400 муниципальных образованиях. При этом резко возрастает дисбаланс муниципалитетов по социально-демографическим показателям и, значит, усиливается фактическое неравенство населения в части прямого доступа к органам местного самоуправления.

Во-вторых, как мы полагаем, ликвидация в крупных городах районных муниципальных структур, имевших самостоятельный бюджет, резко снизила заинтересованность работников муниципального управления в инициативном решении экономических и социальных проблем "своих" территорий и общее качество управления на субгородском уровне. Например, как было сказано выше, в соответствии с требованиями 131-го закона в столице Республики Башкортостан Уфе с населением в 1,1 миллиона человек были ликвидированы муниципальные образования, действовавшие на уровне 7 районов города и имевшие самостоятельные бюджеты. В эти бюджеты в 2004—2005 годах отчислялось до 30% консолидированного бюджета города.

В результате вынужденной ликвидации внутригородских муниципальных образований и их бюджетов ослабло внимание к специфическим проблемам различных субгородских территорий; существенно снизился интерес муниципальных работников к решению проблем выявления и расширения налоговой базы, в частности там, где решение таких вопросов требует кропотливой работы на месте (например, по плате за землю, по налогу на имущество физических лиц, по работе с индивидуальными предпринимателями и пр.).

В-третьих, вызывает глубокие сомнения сам принцип универсального регулирования управленческих и расходных полномочий и малых городов (с населением 30—40 тысяч человек), и городов-"миллионников" по вопросам местного значения, закрепленный в статье 16 Федерального закона № 131. Кроме того, эта статья устанавливает, что для дотационных муниципальных образований — городских округов данный перечень является закрытым (исчерпывающим). Между тем при действующей системе межбюджетного регулирования дотационность или бездотационность любого муниципального образования (в том числе и столиц субъектов Федерации) является не более чем произвольным продуктом налогово-бюджетной политики региональных властей при выборе наиболее оптимальной, по мысли регионального руководства, модели внутрирегионального межбюджетного регулирования.

В результате складывается ситуация, при которой многие крупнейшие промышленно-экономические и научные центры России, тем более центры регионов, не будут иметь формального права тратить средства местных бюджетов на такие цели, как, например, поддержка науки, стимулирование инновационных процессов, так как

все это не отражено в названной выше статье 16 (даже с учетом тех изменений и дополнений, которые были внесены в эту статью уже после принятия 131-го закона). Между тем в Российской Федерации есть регионы, где все муниципальные образования, включая региональные столицы, являются дотационными и, следовательно, попадают под названные выше ограничения, по сути, несовместимые с требованиями к уровню и задачам управления крупными территориально-экономическими комплексами.

Проведенный выше анализ позволяет сформулировать некоторые предложения, которые могли бы быть учтены при дальнейшем уточнении общей стратегии муниципальной реформы и ее отдельных составляющих. Так, мы полагаем целесообразным в течение 2007—2008 годов разработать и принять поправки к Федеральному закону № 131 по муниципальной реформе и к корреспондирующим положениям Бюджетного кодекса, предусматривающие следующее.

Прежде всего важно обеспечить расширение полномочий субъектов Федерации по адаптации основных положений реформы к специфике условий отдельных регионов России* для приведения 131-го закона в соответствие с Конституцией России. Согласно Конституции (пункт "н" части 1 статьи 72) организация местного самоуправления в Российской Федерации относится к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, да и то на уровне "общих принципов". Вот и надо преимущественно свести закон к "общим принципам", включая главный из них — государственные гарантии местного самоуправления и обеспечения развития местного самоуправления как инициативного продукта гражданского общества. Это включает в себя и государственные гарантии в отношении формирования экономической базы местного самоуправления, прежде всего по двум ее основным составляющим: финансовые ресурсы местных бюджетов и муниципальная собственность**.

Целесообразным видится нам и упразднение такого инструмента межбюджетных отношений на субрегиональном уровне, как региональный фонд финансовой поддержки поселений. Бо-

* С точки зрения вопросов организации местного самоуправления как такового и различных аспектов его включения в бюджетный процесс на субрегиональном уровне.

** В этом смысле в экономической базе российского самоуправления сложился очевидный парадокс. Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации (по расходам) в последнее время устойчиво падает. Она сократилась с 40 % в 2000 г. до 18 % в 2005 г. В то же время доля муниципальной собственности в общем массиве публичной (т. е. государственной и муниципальной) собственности очень велика и в настоящее время примерно вдвое превышает долю местных бюджетов в консолидированном бюджете страны (без учета изменений, связанных с проведением муниципальной реформы, которые еще не нашли отражения в статистике).

лее обеспеченные муниципальные районы способны принять на себя функцию финансовой поддержки поселений; в прочих же муниципальных районах создание поселенческих бюджетов вообще нецелесообразно. В этой связи целесообразно установление на среднесрочный период (не менее 5 лет) экономически осмысленных рамок или критериев формирования сети поселенческих бюджетов*. Для этого могут быть использованы такие критерии**, как:

минимальная абсолютная сумма гарантированных (закрепленных) налоговых доходов*** в год;

минимальный процент от среднего уровня душевой обеспеченности поселений поступлениями по гарантированным (закрепленным) налоговым доходам за последние три года;

максимально допустимый процент управленческих расходов, обеспечивающий надлежащее управление муниципальными финансами, к абсолютной сумме гарантированных (закрепленных) налоговых доходов в год.

Как мы полагаем, такая система может сформировать реальные стимулы для работников муниципального звена управления: хочешь иметь самостоятельный бюджет, гибкие инструменты собственной налогово-бюджетной политики — двигай свою территорию хотя бы к минимальному порогу финансово-экономической самообеспеченности. На основе закрепленных субъектами Федерации критериев решение о выделении еще одного самостоятельного бюджета принимает представительный орган власти муниципального района.

На основе названных выше или иных возможных критериев считаем необходимым рекомендовать всем субъектам Федерации произвести анализ налогового потенциала поселений и выделить три группы муниципальных районов: а) финансово стабильные и высокообеспеченные районы; б) финансово среднеобеспеченные районы; в) финансово низкообеспеченные районы.

В районах первого типа (не менее чем три четверти поселений, отвечающих названным выше критериям) следует сохранить всю сеть поселенческих бюджетов, а району передать полномочия

---

* В теории и практике налогообложения давно утвердилось понятие «цена налога». Никто не будет вводить налог, если издержки его взимания выше или даже равны ожидаемой сумме поступлений по данному налогу. Соответственно, выгоды от введения самостоятельных бюджетов также должны быть соизмеримы с издержками такого шага и — что немаловажно — с возникающими здесь рисками, в частности, неэффективного использования и даже утраты бюджетных средств.

** В окончательном виде эти критерии с учетом местных условий должны подлежать установлению законом субъекта Федерации.

*** Гарантированные или закрепленные налоговые доходы — местные налоги, закрепленные за данным уровнем бюджета, плюс гарантированные законом доли иных налогов.

по их финансовой поддержке. В районах второго типа (в пределах 30—50 % поселений, отвечающих названным выше критериям) следует сформировать выборочную или очаговую сеть местных бюджетов — районный центр плюс еще 3—4 финансово наиболее сильных поселения. Все прочие муниципалитеты должны финансироваться на основе смет. Району в этом случае также следует передать все полномочия по их финансовой поддержке при обязательстве поддерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов и основными видами бюджетных услуг в поселениях с бюджетами и в поселениях со сметным принципом финансирования. Наконец, в районах третьего типа (менее 25—30 % поселений, отвечающих названным выше критериям) должен функционировать только районный бюджет, а все муниципалитеты должны финансироваться на основе смет. Району при этом вменяется в обязанность поддерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов в поселениях, финансируемых на основе смет.

Вместе с тем мы полагаем, что отказ (временный, а в известных случаях и постоянный) от определенной доли поселенческих бюджетов не означает автоматическую ликвидацию соответствующего числа самих поселенческих муниципальных образований. Для того чтобы названная модель могла практически функционировать, необходимо изъять из федерального и регионального законодательства не отвечающую нашим реалиям правовую формулу "Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет)" (см. часть 1 статьи 52 131-го закона)*. Эту формулу следует заменить на другую: "Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет) или иной установленный действующим законодательством источник финансового покрытия закрепленных расходных полномочий".

Нетрудно предположить, что такая формула вызовет существенные протесты, особенно со стороны правоведов. Действительно, в большинстве случаев собственный бюджет представляет собой необходимый атрибут муниципальной организации, однако нельзя ставить правовые нормы выше их реального экономического содержания. Бюджет, дотационный на 80—90%; бюджет, формально или фактически переданный для исполнения на другой уровень бюджетной системы, — это уже проформа самостоятельной организации бюджетного процесса, не имеющая ни реального экономического смысла, ни действительных преиму-

* Строго говоря, подобная ситуация имела место и до муниципальной реформы. Трудно сказать, в чем конкретно была причина несходимости данных, но российская статистика всегда насчитывала муниципальных образований в стране гораздо больше, чем Минфин — местных бюджетов.

ществ перед сметной системой финансирования. К тому же сохранение сметного принципа финансирования не отрицает важности функций финансового планирования и контроля, который и в данном случае может осуществлять представительный орган местного самоуправления.

Существенно важным видится нам и предоставление регионам возможности допускать "возвращение" ныне временно изъятых полномочий на поселенческий уровень на асимметричной основе. Как уже было сказано выше, в 2006 году, опасаясь потери управляемости объектами сферы социального обслуживания, многие регионы обязали или рекомендовали им передать все или основные полномочия поселенческих муниципалитетов на районный уровень (в том числе полномочий в области налогово-бюджетного процесса). Такая практика позволит поселениям и их администрациям адаптироваться к работе в новых условиях. Кроме того, такая передача полномочий наверх учитывает сложившийся в регионах России опыт функционирования органов управления на местах, когда большая часть вопросов местного значения решалась и решается именно на уровне муниципального района.

Однако в целом, если следовать букве закона, возврат временно изъятых у поселений полномочий, в том числе полномочий в области бюджетного и налогового процесса, включая самостоятельное исполнение собственного бюджета, неизбежен. Но не следует полагать, что необходимые для этого организационные и кадровые предпосылки будут сформированы во всех поселениях одновременно. Не будем себя обманывать — во многих случаях на это уйдут долгие годы, а порой эта задача будет нерешаема вообще (особенно на уровне отдаленных и "умирающих" поселений). Однако действующая законодательная база федерального и регионального уровня, к сожалению, не предусматривает возможности возврата полномочий на асимметричной, поэтапной основе, а система межмуниципальных соглашений недостаточна для решения такой сложной задачи. Возможность вариантного подхода к решению данной проблемы надо предусмотреть, предоставив федеральным законом необходимые регулятивные полномочия самим субъектам Федерации. По существу, целесообразна модель поэтапного возврата полномочий, для которой вполне возможно выработать убедительные и вполне прозрачные критерии.

Необходимо исключить практику, при которой одни и те же полномочия органов местного самоуправления сначала у них изымаются, а затем возвращаются им же в виде делегированных государственных полномочий с субвенциональным финансированием. Это сомнительный способ обеспечить надежность исполнения данных полномочий и устойчивость их финансирования. Для

обеспечения устойчивости финансирования проще и эффективнее не манипулировать полномочиями "вверх — вниз", а изначально создать для этих естественных для муниципального уровня управления расходных полномочий стабильную налоговую базу. Становится явным архаизмом и само разграничение полномочий на государственные и негосударственные, имеющие основой, видимо, излишне прямолинейное прочтение статьи 12 Конституции Российской Федерации. Расходные полномочия, исполняемые органами местного самоуправления, следует делить на собственные и делегированные.

Собственные полномочия, в свою очередь, надо делить на собственные по закону и собственные по инициативе (что примерно соответствует опыту Германии). Собственные по закону — это те полномочия, которые отражены в статьях 14—16 Федерального закона № 131. Собственные по инициативе — иные расходные обязательства, которые может взять на себя тот или иной муниципалитет. Формально это не возбраняется и сегодня, но, по сути, допускается только для бездотационных муниципальных образований. Мы полагаем такое ограничение излишне строгим, принимая во внимание символический характер местных налогов и ограниченность других гарантированных законом налоговых поступлений в местные бюджеты. Наконец, делегированные полномочия могут передаваться для исполнения органам местного самоуправления преимущественно на согласительной основе и с восполнением муниципалитетам не только полной "стоимости" передаваемых полномочий, но и согласованного норматива операционных затрат по их осуществлению (исполнению).

Необходимо законодательно защитить местные бюджеты от перегрузки делегированными полномочиями. Сегодня, если судить по структуре расходов местных бюджетов, местные власти занимаются уже не столько своими полномочиями, сколько делегированными. Объем обязательных к исполнению делегированных полномочий должен быть законодательно ограничен примерно 20—25 % общих расходов местного бюджета. Все передаваемые полномочия свыше этого порога — только на согласительной основе с факторами заинтересованности для муниципалитетов (оплата операционных расходов, позволяющая увеличить оплату труда финансовых работников муниципалитетов, приобрести новые технические средства и пр.).

В области налоговой политики представляется целесообразным рекомендовать субъектам Федерации совместно с налоговыми органами и на основе соглашений с ними разрабатывать и реализовывать системы зачисления НДФЛ в местные бюджеты по месту проживания работников — либо в целом по региону, либо в пределах отдельных групп поселений. В перспективе стоит рас-

смотреть вопрос о праве местных властей на введение ограниченной и сообразной местным условиям прогрессивной надбавки к НДФЛ, однако переход к практическому решению данного вопроса целесообразен только после осуществления территориального принципа учета и зачисления НДФЛ.

Важно закрепить законом положение, при котором федеральный центр вправе регулировать порядок передачи субъектом Федерации налоговых источников на местный уровень (единые нормативы, дифференцированные нормативы и пр.) только по федеральным налогам. Порядок передачи на местный уровень части поступлений от региональных налогов должен определяться исключительно самими субъектами Федерации.

Наконец, мы считаем принципиально важным еще раз вернуться к вопросу о муниципальном и бюджетном статусе крупных городов — столиц субъектов Федерации, прежде всего городов с населением в 1 миллион человек и более. По нашему мнению, этот вопрос следует урегулировать внесением дополнительной статьи в 131-й закон. В этой статье следует определить обязательность создания внутригородских муниципальных округов в городах с населением свыше 500 тысяч человек*. При этом на систему муниципальных институтов "городской округ — внутригородской округ" не следует распространять схему разграничения доходных и расходных полномочий, сформулированную в законодательстве для системы "муниципальный район — поселение". Не следует вводить и особую статью по вопросам местного значения внутригородского муниципального округа. В каждом конкретном случае этот вопрос должен решаться представительным органом управления городского округа, принимающим решение о создании внутригородских муниципальных образований, их границах, доходных и расходных полномочиях и пр. С учетом специфики многих внутригородских муниципальных образований — районов в крупных городах России (промышленные, торговые, "спальные" районы и пр.) такое разграничение по усмотрению города могло бы производиться как на симметричной, так и на асимметричной основе. Именно в таких крупных городах для более правильного учета и использования налоговой базы внутригородских муниципальных образований, стимулирования их активной налогово-бюджетной политики целесообразно начать практику перехода к зачислению НДФЛ (точнее, нормативов по данному налогу) в местные бюджеты по месту жительства плательщика.

* Разумеется, численное значение данного критерия еще нуждается в обсуждении.

В.В. Половинка

О ХОДЕ ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

В рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления на федеральном уровне проведена работа по разграничению доходных источников и расходных обязательств между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, основной целью которой является обеспечение максимального соответствия доходов бюджетов объемам их расходных обязательств.

Налоговым кодексом Российской Федерации к местным налогам отнесены земельный налог и налог на имущество физических лиц, Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплены конкретные нормативы отчислений от федеральных налогов в местные бюджеты.

Вместе с тем объективно сложившиеся различия в уровне социально-экономического развития как самих субъектов Российской Федерации, так и отдельных муниципальных образований в субъекте Российской Федерации приводят к дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности муниципалитетов. При этом передача дополнительных налогов в местные бюджеты приведет к еще большему разрыву в уровне бюджетной обеспеченности по типам муниципалитетов. Как следствие, потребность субъекта Российской Федерации в финансовых ресурсах для выравнивания бюджетной обеспеченности возрастет.

В связи с этим, по нашему мнению, вопрос сбалансированности местных бюджетов должен рассматриваться не путем передачи им налоговых источников, а путем повышения эффективности межбюджетного регулирования.

Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматриваются различные формы предоставления межбюджетных трансфертов из фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

Кроме того, субъектам Российской Федерации предоставлено право установления единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в региональные бюджеты. При этом субъекты Российской Федерации обязаны передать местным бюджетам по единым и (или) дополнительным (дифференцированным) нормативам не менее 10 % от налога на доходы физических лиц, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

В 2005 году внесены изменения в систему межбюджетного регулирования, касающиеся механизма передачи местным бюджетам 10 % доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от налога на доходы физических лиц по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, замены финансовой помощи отчислениями от любых федеральных, региональных налогов и сборов, а также изменения механизма изъятия "сверхдоходов" у муниципальных образований путем снижения показателя верхней границы с двухкратного до 1,3, сверх этого применяется механизм отрицательных трансфертов.

На период 2006—2008 годов субъектам Российской Федерации предоставлено право установления единых нормативов отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты в пределах 30 % доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от налога на доходы физических лиц.

Данные положения значительно расширяют возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов, что создает дополнительные стимулы для органов местного самоуправления по развитию налоговой базы на соответствующей территории и способствует укреплению финансовых основ местного самоуправления.

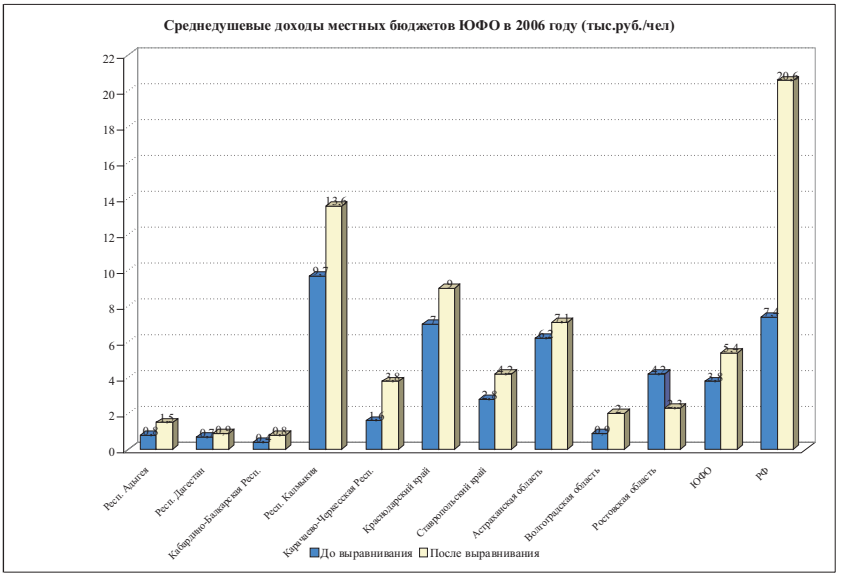
Далее. Проведем анализ хода исполнения местных бюджетов субъектов Южного федерального округа и дадим оценку влияния реформы местного самоуправления на эффективность бюджетного процесса в местных бюджетах субъектов ЮФО.

Согласно имеющейся информации, в 2748 из 2763 муниципальных образований субъектов ЮФО утверждены бюджеты на текущий год, что соответствует 99,5 % от общего числа муниципальных образований (в среднем по Российской Федерации этот показатель составляет 81,3 %). Доходы и расходы 15 вновь образованных поселений включены в виде смет доходов и расходов в бюджеты муниципальных районов.

Согласно уточненным бюджетным назначениям общий объем доходов местных бюджетов ЮФО на 2006 год определен в сумме 162,5 млрд. рублей, что выше уровня 2005 года на 32 млрд. рублей. Исполнение на 1 сентября 2006 года составляет 104,4 млрд. рублей, или 64,2 % годовых назначений.

Данные по среднедушевым доходам местных бюджетов ЮФО приведены на диаграмме 1. Из приведенных данных видно, что этот показатель по субъектам ЮФО значительно ниже среднероссийского.

Диаграмма 1



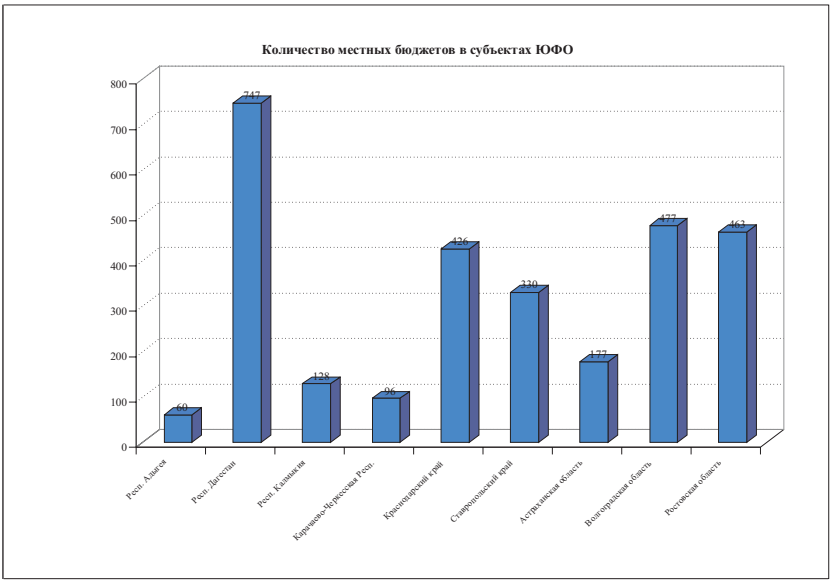
В 2006 году собственные доходы местных бюджетов запланированы в объеме 106,9 млрд. рублей, с ростом к уровню 2005 года на 13,9 млрд. рублей. Исполнение на 1 сентября 2006 года составило 69,2 млрд. рублей, или 64,7% годовых назначений.

Налоговые доходы в 2006 году запланированы в сумме 44,0 млрд. рублей, при этом фактически за 8 месяцев текущего года в местные бюджеты субъектов ЮФО поступило 26,6 млрд. рублей, или 60,5% годовых назначений.

Годовые назначения по неналоговым доходам составляют 13,1 млрд. рублей, в местные бюджеты поступило 10,0 млрд. рублей, или 76,3% годового плана.

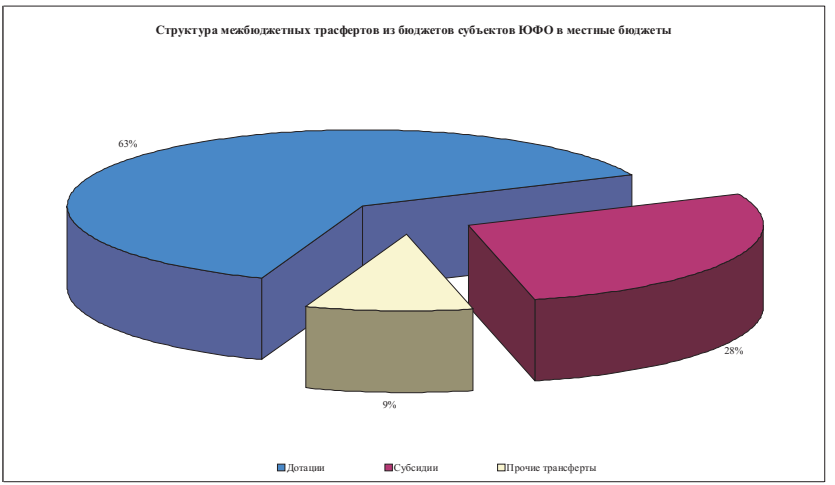
Существенное увеличение с 1 января 2006 года количества муниципальных образований, особенно поселенческого типа (диаграмма 2), и различия в уровне их социально-экономического развития привели к значительной дифференциации налогового потенциала местных бюджетов и финансовой обеспеченности расходных полномочий органов местного самоуправления.

Диаграмма 2



В этих условиях в 2006 году возрастает роль межбюджетного регулирования для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов (диаграмма 3).

Диаграмма 3



В собственных доходах местных бюджетов, без учета средств региональных фондов компенсаций, 44,2 млрд. рублей, 41,3 % от

их общего объема, составляют межбюджетные трансферты из региональных бюджетов (в среднем по Российской Федерации этот показатель составляет 39 %). При этом указанный объем финансовой помощи не учитывает замещения части финансовой помощи дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Субъектами Российской Федерации применяются различные формы оказания финансовой помощи муниципальным образованиям, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Во всех субъектах ЮФО сформированы фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Их объем в 2006 году запланирован в сумме 27,8 млрд. рублей, что составляет 62,7 % объема межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов без учета финансовой помощи, выделяемой из региональных фондов компенсаций при передаче муниципальным районам полномочий субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций поселениям.

В 5 субъектах ЮФО (Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Волгоградская область, Ростовская область) полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений переданы муниципальным районам.

В дополнение к финансовой помощи из региональных фондов финансовой поддержки поселений в муниципальных районах в 9 субъектах ЮФО созданы районные фонды финансовой поддержки поселений, за счет средств которых дополнительно осуществляется выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципальных районов.

Одним из финансовых источников сбалансированности местных бюджетов в процессе их исполнения в течение финансового года является предоставление бюджетных кредитов из бюджетов субъектов Российской Федерации. Законами 6 субъектов ЮФО предусмотрено предоставление в 2006 году бюджетных кредитов местным бюджетам. Общая сумма бюджетных кредитов за 8 месяцев 2006 года составляет 310 млн. рублей.

В целях долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в субъектах ЮФО созданы региональные фонды софинансирования социальных расходов в размере 12,3 млрд. рублей. Средства указанных фондов направляются на оплату труда работников бюджетной сферы, формирование районных фондов финансовой поддержки поселений, финансовое обеспечение решения вопросов местного значения, в том числе на материально-техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований.

Кроме того, созданы региональные фонды муниципального развития для софинансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. Объем субсидий из указанных фондов на 2006 год предусмотрен в размере 0,1 млрд. рублей.

Для адаптации новой системы межбюджетных отношений и снижения рисков несбалансированности местных бюджетов в течение финансового года в бюджетах субъектов ЮФО предусмотрено предоставление дотаций местным бюджетам на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований в сумме 5,9 млрд. рублей.

С целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в бюджетах субъектов ЮФО сформированы региональные фонды компенсаций. Их общий объем составляет 55,1 млрд. рублей.

Расходы местных бюджетов по плану 2006 года составляют 169,0 млрд. рублей, что выше уровня 2005 года на 38,8 млрд. рублей, из них на решение вопросов местного значения планируется направить 113,9 млрд. рублей. Исполнение на 1 сентября 2006 года составляет 95,9 млрд. рублей, или 56,7 %.

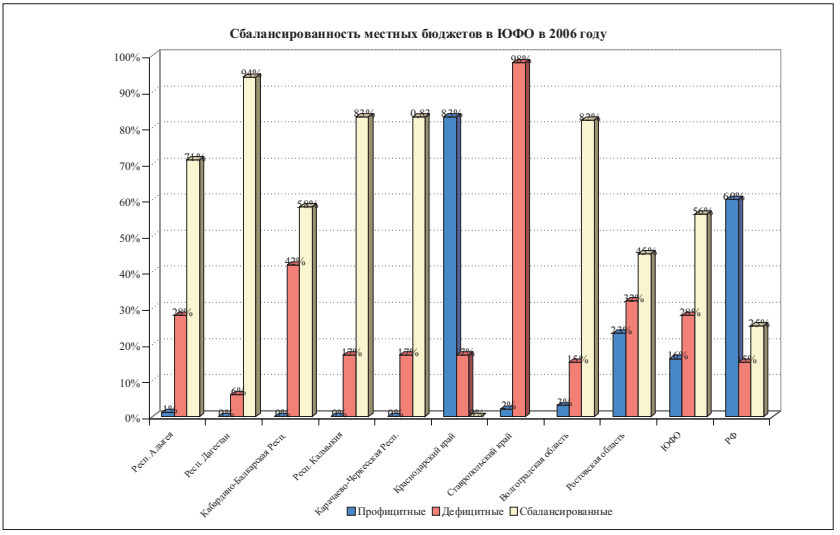
По сравнению с 2005 годом в структуре расходов местных бюджетов субъектов ЮФО расходы на муниципальное управление остались на том же уровне — 8,7%, возросли расходы на образование — на 0,7% и сократились расходы в сфере жилищно-коммунального хозяйства — на 3,3%, здравоохранения и спорта — на 1,9 %.

Общий объем дефицита местных бюджетов субъектов ЮФО на 2006 год запланирован в сумме 6,5 млрд. рублей, или 6,1 % от объема собственных доходов, что соответствует требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации. Отчетность за 8 месяцев текущего года показывает, что местные бюджеты субъектов ЮФО в целом исполнены с профицитом, объем которого составил 8,5 млрд. рублей, по муниципальным районам — 3,9 млрд. рублей, по городским округам — 3,4 млрд. рублей, по поселениям — 1,2 млрд. рублей.

В целом по субъектам Российской Федерации 25 % местных бюджетов сбалансированы по доходам и расходам, 60 % составлены с профицитом, 15 % — с дефицитом (диаграмма 4). Структура сбалансированности по типам муниципальных образований выглядит следующим образом: **муниципальные районы** — 715, из них 6 % сбалансированы по доходам и расходам, 75 % составлены с профицитом, 19 % — с дефицитом; **городские округа** — 218, из них 78% составлены с профицитом, 22 % — с дефицитом; **городские поселения —** 344, из них 33 % сбалансированы по доходам и расходам, 54 % составлены с профицитом, 13 % — с дефицитом; **сельские поселения —** 6185, из них 20 % сбалансированы по доходам и расходам, 65% составлены с профицитом, 15 % — с дефици-

том. Информация о сбалансированности местных бюджетов имеется по 9 из 13 субъектов ЮФО. Общее количество исследуемых местных бюджетов Южного федерального округа составляет 2924, или 20 % от общего их числа, из них сбалансированы по доходам и расходам — 1664, или 56 %; профицитные — 479, или 16 %; дефицитные — 781, или 28 %.

Диаграмма 4



Структура сбалансированности по типам муниципальных образований Южного федерального округа выглядит следующим образом: муниципальные районы — 231, из них 18 % сбалансированы по доходам и расходам, 10 % составлены с профицитом, 72 % — с дефицитом; городские округа — 61, из них 7 % сбалансированы по доходам и расходам, 3 % составлены с профицитом, 90 % — с дефицитом; городские поселения — 127, из них 43 % сбалансированы по доходам и расходам, 11 % составлены с профицитом, 46 % — с дефицитом; сельские поселения — 2505, из них 62 % сбалансированы по доходам и расходам, 18 % составлены с профицитом, 20 % — с дефицитом.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что в целом местные бюджеты субъектов ЮФО сбалансированы и органы местного самоуправления имеют возможность финансирования своих расходных полномочий. В то же время сбалансированность у большинства бюджетов ЮФО достигается за счет финансовой помощи из федерального бюджета. В условиях значительной зависимости бюджетов регионов ЮФО от трансфертов из федерального бюджета необходимо принять меры по повышению эффективности расходования бюджетных средств.

В.В. Волков

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (ЗАТО)*

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), являясь особой формой организации территориального управления, существенно отличаются от других, обычных видов муниципальных образований. Режим "закрытой" территории, в границах которой расположены специфические объекты и предприятия, осуществляющие разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других материалов, для которых установлен особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, накладывает особый отпечаток на социальные и экономические условия жизни граждан.

Статус ЗАТО предусматривает не только ограничение на въезд и проживание на его территории, но и значительно ограничивает возможности ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, право владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами и недвижимым имуществом.

Все это существенно осложняет возможности получения финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения социально-экономического развития ЗАТО, обусловливая специфику и сложность мобилизации финансовых ресурсов. Не случайно с момента образования и до 2006 года** ЗАТО были напрямую связаны с федеральным бюджетом, откуда получали межбюджетные трансферты в форме субвенций и субсидий. Федеральные органы государственной власти имели возможность передавать часть своих доходных источников прямо в бюджеты ЗАТО, минуя субфедеральный уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Учитывая сложность ведения предпринимательской деятельности на территории ЗАТО, законодатель вполне обоснованно предоставил этому муниципальному образованию значительные преимущества перед другими видами муниципальных образований. К примеру, первоначально статус ЗАТО позволял зачислять в их бюдже-

* Статья подготовлена по материалам ЗАТО, входящих в систему интересов Федерального агентства по атомной энергии.

** До момента ввода в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

ты в полном объеме все виды федеральных, региональных и местных налогов, мобилизуемые на территории данных муниципальных образований. Такой подход к формированию бюджета ЗАТО был связан с необходимостью получения более высокого уровня бюджетной обеспеченности закрытого территориального образования, что позволяло осуществлять широкую систему мер по социальной защите граждан, установлению более высоких ставок оплаты труда, обеспечению жителей ЗАТО рабочими местами и т.д.

Однако постепенно и одновременно с общей тенденцией усиления централизации государственных доходов на федеральном уровне состав налоговых платежей и их объемы в бюджетах ЗАТО стали относительно сокращаться. Достаточно в качестве примера взять хотя бы 2002 год, когда для бюджетов закрытых территориальных образований было установлено вместо перечисления 100 % акцизов по водке и ликеро-водочным изделиям только 50 %; что же касается добычи углеводородного сырья, то по нему норматив отчислений акциза в бюджет ЗАТО составил не 100 %, а только 60 %.

В последующие годы в соответствии с проводимой в стране налоговой реформой число видов платежей, формирующих бюджеты ЗАТО, продолжало сокращаться. Но при этом установленный ранее порядок взаимоотношений закрытых административно-территориальных образований напрямую с федеральным бюджетом сохранялся вплоть до конца 2005 года, позволяя получать субвенции и субсидии прямо из федерального (наиболее устойчивого) бюджета и не тратить понапрасну силы на доказательства специфики ЗАТО, требующей особого подхода при решении финансовых вопросов.

Однако в 2006 году по отлаженному механизму прямых взаимосвязей ЗАТО с федеральным бюджетом был нанесен сильный удар, существенно подорвавший финансовые основы деятельности ЗАТО. Дело в том, что проведенная в стране в последние годы работа по разграничению полномочий, в том числе бюджетных, между органами власти разных уровней, нашедшая отражение в соответствующих законодательных актах*, сопровождалась не только позитивными, но и негативными последствиями.

---

* См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 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 22 августа 2004 г.

С одной стороны, работа по разграничению полномочий привела к большей прозрачности бюджетных потоков на основе понятного всем размежевания функций между органами власти разного уровня; и это хорошо. С другой стороны, из сферы законотворческой деятельности напрочь исчезли ЗАТО с их спецификой условий проживания граждан, возможностями последних заниматься предпринимательской деятельностью и т.п. Наличие единого для всех муниципальных образований федерального закона, естественно, привело ЗАТО к "поражению в правах", поскольку его специфика как муниципального образования не могла найти адекватного отражения в общих принципах организации местного самоуправления. В результате закрытые административно-территориальные образования оказались, по сути дела, уравненными в правах с обычными муниципальными образованиями, поскольку Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ излагает именно общие принципы организации местного самоуправления.

Для восстановления статус-кво в отношении ЗАТО необходимо было внести существенные изменения содержательного характера в Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании". Но этого сделано не было.

В откорректированном законе подчеркивалось лишь, что ЗАТО является муниципальным образованием со статусом городского округа, то есть представлено городским поселением, которое (согласно 131-му закону) "не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению... вопросов местного значения..., а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации*".

№ 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований" и др.

* См. статью 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Другими словами, правовые нормы характеризуют лишь сферу деятельности ЗАТО и его органов местного самоуправления, оставляя в стороне специфику ЗАТО. В результате финансовая основа деятельности закрытого административно-территориального образования осталась не обновленной, а потому сегодня она не учитывает новых условий хозяйствования и нового механизма формирования расходных обязательств и источников их финансирования.

Между тем закрытые административно-территориальные образования в силу особого статуса градообразующих предприятий призваны в отличие от остальных муниципальных образований выполнять важнейшую государственную задачу, имеющую общефедеральное значение, — работать на обеспечение государственной безопасности и создание ядерного щита государства. А это обусловливает необходимость не только сохранения за ними особого правового статуса, но и принятие таких норм, которые адекватно отражали бы современную финансовую ситуацию в стране, позволяли иметь необходимые финансовые ресурсы как для безопасного функционирования самих градообразующих предприятий, так и для повышения материального благосостояния и социальной защищенности проживающих в ЗАТО граждан.

Необходимость скорейшей разработки законодательной базы, регламентирующей деятельность ЗАТО и его органов местного самоуправления, предопределена тем, что принятые уже в отношении муниципальных образований нормативные правовые акты, не учитывающие специфику закрытых административно-территориальных образований, вызвали появление целого ряда проблем, в том числе финансовых, требующих скорейшего решения. Среди них наибольшее значение имеют те, которые связаны с:

общим ухудшением финансового положения ЗАТО;

декларированием, но не реализацией через соответствующие механизмы особого статуса ЗАТО;

низкой бюджетной обеспеченностью ЗАТО;

совершенствованием межбюджетных отношений на регионально-муниципальном уровне и корректировкой методик предоставления финансовой помощи ЗАТО.

Решение названных проблем требует соответствующей постановки задач и нахождения конкретных путей их решения.

1. Укрепление финансовой базы деятельности органов местного самоуправления ЗАТО

Финансовой базой деятельности органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях является бюджет муниципального образования. Именно

бюджетные показатели определяют величину финансовых ресурсов, которыми ежегодно распоряжается муниципалитет. От объема бюджета ЗАТО, структуры его доходов и расходов во многом зависят направления деятельности местной администрации, успех в осуществлении ею экономических и социальных мероприятий, условия жизни и благополучие граждан, проживающих на территории ЗАТО. Поэтому забота о постоянном росте бюджета, улучшении структуры его доходов и расходов являются одной из первоочередных задач.

Рост объемных показателей бюджетов ЗАТО во многом зависит от финансового благополучия страны в целом, а также от распределения финансовых ресурсов по звеньям бюджетной системы России. Даже в условиях экономически устойчивого положения страны структура средств по вертикали бюджетной системы будет определять масштабы, а соответственно, и результаты деятельности каждого уровня управления. От того, какую долю финансовых ресурсов получит каждый уровень бюджетной системы Российской Федерации, будут зависеть и масштабы средств, выделяемых ЗАТО.

Сегодня распределение средств по звеньям бюджетной системы характеризуется высокой степенью их централизации на федеральном уровне. В определенной мере концентрация финансовых ресурсов на "верхнем" этаже государственного управления оправдана: решение общенациональных задач, в том числе связанных со структурными преобразованиями в экономике и социальной сфере, с необходимостью укрепления национальной безопасности, повышения эффективности деятельности государственных структур, требует бюджетных средств именно на федеральном уровне. Однако это не должно приводить к *излишней* концентрации средств в федеральном звене бюджетной системы Российской Федерации и происходить за счет ослабления территориальных бюджетов. А такая тенденция, к сожалению, наблюдается.

Динамика развития региональных и местных бюджетов в последнее время складывается не в их пользу. Характерной тенденцией последних лет является уменьшение доли региональных и местных бюджетов в составе консолидированного бюджета Российской Федерации. В результате сегодня на долю территориальных бюджетов, то есть двух звеньев бюджетной системы, приходится около 40 % всех бюджетных ресурсов страны. Одновременно происходит постепенное снижение доли налоговых поступлений в составе региональных и местных бюджетов. Более того, в условиях постепенного сокращения уровня налоговых изъятий

уменьшение налоговых ставок происходит главным образом за счет доходов, поступающих в территориальные бюджеты.

В этих условиях закрытым административно-территориальным образованиям вряд ли стоит рассчитывать на получение больших трансфертов от субъектов Российской Федерации, многие из которых сами находятся в незавидном положении, получая в связи с этим значительные суммы трансфертов из федерального бюджета. Положение осложняется тем, что уровень социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований и степень их обеспеченности социальной инфраструктурой могут быть выше, чем в среднем по регионам, на территории которых находятся ЗАТО. В этих условиях закрытые территориальные образования могут лишаться права получать дополнительно крупные суммы бюджетных средств.

Между тем собственные доходы ЗАТО не внушают оптимизма, поскольку с 1 января 2006 года процесс их формирования существенно изменился в связи с вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". При формировании бюджетов ЗАТО на 2006 год использовался общий порядок расчета доходов, предусмотренный для городских округов. В соответствии с ним налоговые доходы бюджетов ЗАТО образуются за счет поступлений от:

земельного налога;

налога на имущество физических лиц;

отчислений в размере 30 % от налога на доходы физических лиц.

Объем поступлений закрепленных налогов на 2006 год по всем ЗАТО прогнозируется в сумме 4387,9 млн. рублей, или 29,3% к уровню 2005 года, в том числе по ЗАТО Росатома 3045,7, или 28,5%.

Финансовая поддержка ЗАТО будет осуществляться через бюджеты субъектов Российской Федерации на принципах, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации: бюджетное выравнивание будет происходить с использованием региональных фондов компенсаций и финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

В результате изменения бюджетного и налогового законодательства закрытыми административно-территориальными образованиями будут переданы на уровень субъекта Российской Федерации доходы в сумме 10 586, млн. рублей, в том числе по ЗАТО Росатома — 7642,7 млн. рублей.

Разброс отклонений между показателями доходов на 2005 и 2006 годы довольно большой; причем по всем муниципальным образованиям наблюдается потеря доходных источников в 2006 году. В связи с этим обостряется проблема замещения выпадающих доходов.

Финансовая ситуация усугубляется тем, что с 1 января 2006 года в связи с проведением налоговой реформы и разграничением бюджетных полномочий между уровнями власти муниципальные образования полностью лишаются налога на прибыль, налога на имущество предприятий, акцизов и др. За ними остаются лишь два налога — земельный и налог на имущество физических лиц. Помимо них реальные поступления дает налог на доходы физических лиц. Однако от подоходного налога ЗАТО получат лишь 30%, а поступления земельного налога вообще под вопросом, поскольку Налоговый кодекс Российской Федерации своей статьей 389 не признает объектом налогообложения земельные участки, изъятые из оборота. Между тем Земельный кодекс Российской Федерации в статье 27 квалифицирует земли под объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО, как изъятые из оборота.

В результате, например, по муниципальному образованию "город Лесной" Свердловской области собственные налоговые доходы бюджета, сократились с 630 млн. рублей (54 % в доходной части бюджета 2004 года) до 123,5 млн. рублей (10,5 % в доходной части бюджета 2006 года), а абсолютные потери составили 500 млн. рублей. Одновременно с катастрофическим сокращением налоговой базы несколько уменьшились расходные обязательства ЗАТО, но их сокращение в связи с разграничением полномочий и передачей части их на региональный уровень составило лишь около 200 млн. рублей. Соотношение оказалось не в пользу ЗАТО "город Лесной".

Из вышеизложенного вытекает, что укрепление финансовой базы органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований может быть обеспечено только радикальными мерами. Одной из них, причем первоочередной, является незамедлительное решение вопроса о правовом статусе ЗАТО. Обусловлено это тем, что сегодня особый статус ЗАТО лишь декларируется, но не подкреплен соответствующей финансово-экономической основой. А без нее ЗАТО оказываются в гораздо худших экономических и социальных условиях, чем другие городские округа.

2. Обеспечение реальной финансовой самостоятельности ЗАТО

С сожалением приходится констатировать, что, несмотря на декларируемый в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип самостоятельности бюджетов, в реальной жизни он отсутствует. Не только муниципальные образования, но и субъекты Российской Федерации не обладают сегодня теми доходными источниками, которые позволяли бы им, самостоятельно распоряжаясь бюджетными поступлениями, решать насущные задачи своих территорий в полном объеме. В структуре бюджетной системы страны, судя по бюджетам на 2006 год, сохраняется тенденция к централизации значительной части бюджетных ресурсов на федеральном уровне.

Эта же тенденция прослеживается и на регионально-муниципальном уровне: везде, во всех видах территориальных бюджетов ясно прослеживается финансовая зависимость нижестоящего органа власти от вышестоящего.

Уменьшение доли налоговых поступлений в составе доходов всех видов территориальных бюджетов приводит к тому, что постоянно возрастает зависимость региональных бюджетов от федерального, а местных бюджетов — от региональных. Достаточно сказать, что доля безвозмездных и безвозвратных субсидий регионам из федерального бюджета поднялась с 9,5 % в 2001 году до 16,1 % в 2004 году и почти до 20% в 2006 году (прогноз). Сегодня не осталось субъектов Российской Федерации, которые не получали бы безвозвратных перечислений из федерального бюджета.

Сложившаяся ситуация противоречит принципу реальной самостоятельности региональных и местных бюджетов, не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество.

В связи с этим представляется ошибочной и нуждается в изменении существующая практика обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов любого уровня. В настоящее время реальный баланс между доходами и расходами в территориальных бюджетах обеспечивается не за счет роста налоговых доходов, адекватных росту расходов, в том числе передаваемых с федерального уровня, а за счет оказания финансовой помощи, размер которой постоянно увеличивается.

Конечно, в условиях огромной дифференциации уровней бюджетной обеспеченности разных регионов России финансовая помощь федерального бюджета, оказываемая субфедеральным и муниципальным образованиям, необходима. Однако вряд ли правильно преобладающее число регионов страны превращать в по-

лучателей межбюджетных трансфертов, для чего на федеральном уровне приходится централизовать огромные доходы.

На наш взгляд, баланса между доходами и расходами бюджета необходимо добиваться путем построения оптимальной модели разграничения налоговых доходов между разными уровнями власти, а не с помощью разных форм перераспределения бюджетных средств.

Говоря об укреплении финансовой самостоятельности закрытых административно-территориальных образований, как и других территориальных образований (муниципальных и региональных), нельзя пройти мимо вопроса о *степени* финансовой самостоятельности разных субъектов власти. При этом хотелось бы подчеркнуть, что речь идет не только и не столько о различиях, порожденных уровнями ("этажами") власти, сколько о степени самостоятельности и ответственности одинаковых по своему правовому статусу субъектов власти.

Бесспорно, что представители разных "этажей" власти должны наделяться разным уровнем правовой, экономической, финансовой самостоятельности, причем наибольший объем как прав, так и ответственности в границах предоставленной самостоятельности должны получить субъекты федеральной власти. Однако не только властная вертикаль влияет на степень финансовой самостоятельности субъекта. Результаты деятельности представителей региональной и муниципальной власти, влияющие на состояние финансов территории и ее бюджет, тоже должны учитываться.

В практике руководства территориями, в том числе закрытыми, то есть в отношении ЗАТО, следует шире использовать механизм дифференциации степени финансовой самостоятельности субъектов власти. При использовании этого механизма необходимо определять и четко устанавливать в соответствующем законодательном акте объем прав и ограничений для региональных и муниципальных властей в зависимости от уровня дотационности руководимой ими территории. Это позволит представителям власти любого уровня заботиться о реальной эффективности своей деятельности, о выполнении социально значимых обязательств, обеспечит согласованность действий финансовых органов в центре, регионах и на местах, создаст систему реальных стимулов, препятствующих нерациональному расходованию средств и возникновению просроченной задолженности.

Среди мер, направленных на реализацию правовой нормы, отражающей разную степень финансовой самостоятельности и ответственности представителей публичной власти, следовало бы использовать и процедуру заключения конкретных соглашений. В

частности, для высокодотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в том числе ЗАТО) можно рекомендовать заключение с их руководителями такого соглашения об оздоровлении финансов, в котором были бы четко прописаны права и обязанности сторон в случае нарушения условий соглашения, а также методы финансового и административного воздействия на нарушителя.

Главным, ключевым звеном существующих сегодня межбюджетных отношений является финансовая помощь, оказываемая региональным и муниципальным органам власти. Без нее невозможно было бы сбалансировать территориальные бюджеты. Возникновение ситуации, при которой почти все территориальные бюджеты нуждаются в финансовой помощи, связано с отменой значительного количества налогов, передачей большого числа налогов в федеральный бюджет, с изменением нормативов отчислений от регулирующих доходов и реформированием налогово-бюджетного законодательства в период 2000—2005 годов.

Анализ фактических данных по регионам и муниципальным образованиям свидетельствует о том, что налоговые реформы в России проводятся в основном за счет региональных и местных бюджетов. Это предопределяет необходимость активно использовать рычаги перераспределения бюджетных средств через различные формы финансовой помощи. Нередко сама финансовая помощь является результатом недостатков, связанных с разграничением доходов по звеньям бюджетной системы, когда сначала доходы излишне централизуются на федеральном уровне, а затем возвращаются обратно, но в виде "помощи".

Существующая ныне система оказания финансовой помощи через различные формы межбюджетных отношений далека от оптимальной, поскольку используемые в ней формы межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов довольно сложны, характеризуются наличием многих каналов перераспределения, а функционирование форм межбюджетных отношений не обходится без субъективного вмешательства представителей власти вышестоящего уровня, корректирующих по своему усмотрению процесс движения бюджетных средств. К тому же перераспределительные отношения порождают значительные транзитные потоки. Все это заставляет особо выделить вопрос о разработке новой стратегии развития межбюджетных отношений.

Именно в процессе разработки новой стратегии межбюджетных отношений могут быть принципиально иначе, чем в настоящее время, решены вопросы разграничения, распределения и перераспределения бюджетных средств между звеньями бюджетной

системы и видами бюджетов. Главное, чтобы в результате была создана именно система межбюджетных отношений, а не простая их совокупность, отличающаяся отсутствием внутренней взаимосвязи между разными формами межбюджетных отношений. Создание именно системы межбюджетных отношений позволит реально перейти от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов и муниципальных образований к созданию условий, стимулирующих субъекты Федерации и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста.

Наряду с разработкой новой стратегии межбюджетных отношений необходимо уже сегодня предпринимать конкретные шаги по совершенствованию форм оказания финансовой помощи.

Проведенный на основе фактических данных анализ позволяет с полным основанием утверждать, что процессы совершенствования межбюджетных отношений нуждаются в продолжении. В частности, для этого необходимо:

1) корректировать сформированную систему межбюджетных отношений, вводя в нее новые элементы, возникающие в связи с изменениями практики осуществления налогово-бюджетных операций. Уже сегодня наряду с функционированием пяти фондов, через которые идут основные потоки перераспределяемых бюджетных средств, появляются и другие виды межбюджетных трансфертов;

2) упорядочить финансовую помощь, в том числе инвестиционную, которая на сегодняшний день сохранила многоканальность, разрозненность элементов, возможность дублирования одних и тех же инвестиционных затрат. Сегодня инвестиционная финансовая помощь предоставляется через разрозненные, не связанные друг с другом направления, механизмы и условия ее выделения: через субсидии на дорожное хозяйство, программу сокращения различий в уровнях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, через средства, направляемые на создание объектов региональной и муниципальной собственности в рамках федеральной адресной инвестиционной программы и т. д;

3) формализовать по возможности распределение инвестиционных средств, увязывая их предоставление с текущей финансовой помощью, предоставляемой в рамках фонда финансовой поддержки, фонда софинансирования социальных расходов и фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. Это позволит не нарушать основополагающие принципы проектного

финансирования и добиваться существенного повышения эффективности предоставления межбюджетных трансфертов в целом;

4) систематизировать и увязать в единое целое все виды бюджетных трансфертов, предоставляемых органами власти всех уровней. Целью такой системы должно стать создание стабильных условий функционирования региональных и муниципальных финансов, обеспечивающих максимально эффективное использование финансовых ресурсов для предоставления государственных и муниципальных услуг. Достижение поставленной цели требует предоставлять финансовую поддержку таким образом, чтобы расходуемые по одному из направлений финансовые средства не только не нарушали общих принципов и задач, решаемых по другим каналам финансовой поддержки, но и усиливали этот положительный эффект за счет комплексного характера оказания финансовой помощи;

5) продолжить мониторинг бюджетной деятельности ЗАТО в 2006—2008 годах. В процессе разработки новой стратегии межбюджетных отношений должна быть, по нашему мнению, пересмотрена введенная с 2005 года трактовка понятия "собственные доходы бюджета", которая сегодня присутствует в Бюджетном кодексе Российской Федерации и является неоправданно широкой.

Сегодня к собственным доходам согласно новой редакции Бюджетного кодекса относятся не только те виды налоговых доходов, которые закреплены за соответствующим бюджетом, но и финансовая помощь, предоставляемая из вышестоящего бюджета. Удивительно, что у законодателя при утверждении новой трактовки понятия "собственные доходы" не возник вопрос, как может орган власти, получивший финансовую помощь, например, в виде дотации, в 2005 году, самостоятельно планировать ее на 2006 и 2007 годы, если неизвестно, будет ли она вообще ему выделена в последующие годы. Разве может быть собственным доход, получение которого зависит от объема и уровня доходов другого уровня власти.

Необходимость возврата к прежней трактовке понятия "собственные доходы бюджета" обусловлена тем, что это понятие является ключевым как на стадии бюджетного планирования, так и в процессе исполнения бюджета. Ведь принцип самостоятельности бюджетов может быть реальным только в том случае, если каждый бюджет располагает достаточным уровнем собственных доходов, позволяющим органу власти самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств, самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, самому заботиться о росте налогооблагаемой базы.

В.Г. Ермилов

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Структура государственного сектора экономики и структура государственного управления, прежде всего государственными финансами, взаимосвязаны. Вместе с тем структура государственного управления определяет эффективность функционирования государственного сектора экономики. По степени эффективности функционирования государства можно судить и об эффективности структуры государственного управления.

Встает закономерный вопрос: почему в России развернута широкомасштабная радикальная реформа государственного сектора? Ответ на этот вопрос не прост. Это объясняется сложным составом субреформ как составляющих одной большой реформы. Может создаться впечатление (и оно подтверждается высказываниями на страницах печати, в экономической литературе об экономике государственного сектора, о государственных финансах), что в России происходит одновременно несколько реформ. Но такое впечатление неверно. Следует отличать одну, глобальную реформу — реформу государственного сектора. Остальные реформы — это субреформы, которые решают важные, но частные задачи и направлены на достижение частных целей. Однако решение частных задач и достижение частных целей в рамках субреформ направлены на решение одной макроцели — повысить эффективность функционирования государственного сектора по производству и оказанию населению страны общественных благ, по обеспечению этого производства финансами, а значит, по эффективному управлению государственными финансами, направляя их на решение приоритетных задач общества. К этим благам относятся национальная оборона, безопасность, социальная защита бедных, образование, здравоохранение, поддержка доходов всех групп работающих в целях обеспечения экономически справедливого распределения и перераспределения ресурсов, прежде всего финансовых. Как во всех индустриально развитых странах, этот сектор и в России определяет развитие всех субъектов экономических и финансовых отношений. Но в России в отличие от других стран государственный сектор перегружен социальными обязательствами. Это показал период осмысленного перехода (берущий начало в 1994 году) к новой экономике, основанной на приоритетном использовании рыночных принципов регулирования социальных и экономических отноше-

ний внутри российского общества, а также со странами мира. Поэтому в России острее стоит проблема практического повышения эффективности функционирования государственного сектора. На эффективность государства влияют следующие факторы:

- обеспечение подотчетности государства;
- обеспечение его прозрачности;
- обеспечение предсказуемости поведения государства;
- обеспечение поддержки государства.

Содержание документов по реформе на федеральном уровне, а также на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, как я полагаю, дает основание утверждать, что эти четыре фактора представляют собой каркас радикальной реформы государственного сектора в России, базой для которой служат принципы эффективного управления государственными финансами*.

Реформа государственного сектора в России направлена на обеспечение прежде всего подотчетности. Государство не существует само по себе и для самого себя, то есть оно не является вещью в себе. Оно продукт политической свободы индивидов, которые живут на одной территории и коллективно принимают решение, быть государству или не быть. Государство, следовательно, выступает результатом предпочтений избирателей, оказавшихся в большинстве, действия которого объясняются теорией рациональных ожиданий. Очевидно, государство по определению должно реализовывать предпочтения граждан, его создавших. Поэтому государство в лице органов власти отчитывается в своей работе по реализации этих предпочтений. Когда мы говорим о подотчетности государства, то подразумеваем не только подотчетность органов в целом, но и подотчетность на уровне отделов, секторов и, самое главное, на уровне отдельных государственных служащих. Подотчетность важна еще и потому, что она показывает, насколько отдельные государственные и муниципальные служащие понимают макроэкономические цели и задачи функционирования государства в целом, какая роль отводится им, могут ли они сделать доступными и понятными жителям страны как сами действия государства, так и полученные результаты.

Вторым фактором, влияющим непосредственно на эффективность структуры государства и структуры государственного управления, является прозрачность государственного сектора, под которой понимается прозрачность всех операций, особенно по включению в бюджеты всех уровней программ государственных расходов. Для общества важно знать истинные движущие мотивы

* См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы, 2006, № 10. С. 3—20.

государственных служащих, которые лежат в основе их деятельности по включению в бюджеты новых расходных обязательств, увеличению объемов финансирования на действующие обязательства, по лоббированию отдельных инвестиционных проектов, финансовой поддержке предприятий частного сектора.

Хочу обратить внимание на то, что в России больше склоняются к употреблению слова "гласность". Однако Минфин России стал использовать слово "прозрачность". И это верно. Категория "прозрачность" шире категории "гласность". Институт прозрачности государственного сектора инициирован Международным валютным фондом в 1996 году и согласно Кодексу надлежащей постановки прозрачности в финансовой сфере включает в себя следующие элементы:

- четкость прав и обязанностей;
- информирование общественности;
- гласность подготовки, исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
- независимые гарантии честности.

В рамках первого элемента осуществляется разграничение государственного сектора экономики, который должен соответствовать расширенному правительству, которое включает центральное правительство, субфедеральные органы управления (в том числе и органы местного самоуправления) и внебюджетную деятельность. При этом четко определяются политические и управленческие функции в этом секторе, распределяется ответственность между различными уровнями государственного и муниципального управления, между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти. Разрабатываются этические нормы поведения государственных служащих, особенно в сфере налогового законодательства и регулирования экономики. Создается понятная всем структура правового и административного управления фискальной (финансовой) сферой, то есть государственными финансами.

Анализ второго элемента прозрачности государственного сектора (информирование широкой общественности) дает основания отметить, что в нашей стране постепенно реализуется программа, обеспечивающая предоставление общественности полной информации о прошлой, текущей и прогнозируемой деятельности расширенного правительства по управлению государственными финансами. Это вытекает из концепции среднесрочного финансового планирования, когда бюджетное планирование охватывает период в три года.

Решается и такая задача, как повышение прозрачности субфедеральных финансов посредством представления обществу достаточной информации о доходах и расходах органов власти

субъектов федерации и муниципальных образований, что является здоровой основой для подготовки достоверного консолидированного бюджета расширенного правительства.

В России достигнуты впечатляющие результаты в области обеспечения гласности подготовки, исполнения бюджета и бюджетной отчетности. Разработанная в рамках реформы бюджетная документация конкретизирует финансовые цели, макроэкономическую структуру, задачи бюджетной политики государственных доходов и расходов, своевременно информирует общество о потенциальных финансовых рисках. Бюджетные документы содержат четкие финансовые правила, касающиеся требований о сбалансированности бюджетов, лимитов заимствования для региональных и местных органов власти. Реализуется важное положение о разграничении действующих расходных обязательств с новыми обязательствами, которые включаются в годовой бюджет. Новый формат бюджетных документов, разработанных в ходе административной и бюджетной реформ, обеспечивает международное сравнение бюджетных данных, готовящихся на всех уровнях бюджетной системы России. Это стало возможным потому, что бюджетные отчеты готовятся на основе бухгалтерского метода начислений и кассового метода с использованием международных стандартов бухгалтерской и финансовой отчетности. С положительной стороны можно оценить разработанные в документах реформы единые для всех процедуры закупок для государственных нужд, открытого найма на работу в государственном секторе.

И последний (но не по важности) элемент — независимые гарантии честности государственных служащих. В рамках этого элемента реформа позволяет проведение независимой проверки достоверности финансовой и бюджетной информации. Макроэкономические и бюджетные прогнозы доступны для их верификации независимыми экспертами, в том числе и международными. Принимаются меры по обеспечению статистической отчетности органов местного самоуправления, что позволит повысить достоверность финансовой отчетности, бюджетных данных расширенного правительства России.

Третий фактор (обеспечение предсказуемости поведения государства) играет исключительную роль в реформировании государственного сектора. Государство располагает мощным аппаратом в лице законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, которые влияют на всех субъектов социально-экономических отношений. Поэтому предсказуемость экономического, финансового и юридического поведения государства требует от него установления такой системы регулирования общества, которая

способствует экономической стабильности в долгосрочной перспективе. Только в этом случае экономика может расти стабильными темпами и обеспечивать повышение благосостояния его членов. С целью повышения предсказуемости поведения государства в стране созданы министерства, ведомства и службы.

Четвертый фактор — это обеспечение поддержки государства со стороны населения и предприятий. Ведь государство есть продукт нашей совместной жизнедеятельности. Поэтому каждый гражданин должен оказывать поддержку государству путем своего участия в выборах органов власти всех уровней, обсуждении целей и задач экономической, финансовой и бюджетной политики, анализе годовых и среднесрочных бюджетов федерального центра, субъектов Федерации, муниципальных образований. В стране должен развиваться независимый аудит состояния государственных и муниципальных финансов. Государственные финансы не являются собственностью органов власти, они вверены им в доверительное управление с целью решения приоритетных политических, макроэкономических и финансовых задач. За надлежащее решение этих задач, за адекватное использование ограниченных экономических и финансовых ресурсов, доступных государству, несет ответственность избиратель как член гражданского общества, осуществляющий независимый аудит и контроль экономической и финансовой деятельности органов власти. Из перечисленных четырех факторов наиболее трудным для практической реализации, как я полагаю, является четвертый фактор. Он требует четкой и кропотливой работы органов власти разных уровней по налаживанию сотрудничества между собой и с институтами гражданского общества. Построение гражданского общества — это задача всех уровней власти в России. Нельзя не согласиться с мнением, что "общество, созданное из сплоченных групп — в форме ли ассоциаций или объединений лиц, гораздо более требовательно и восприимчиво к ответственности, чем общество, состоящее из неорганизованных индивидов"*.

Скорость реформ в России постоянно ставит вопрос о возможности применения в финансовой сфере опыта индустриально развитых стран. В основном мнения делятся на две группы: сторонники первой группы относятся к позитивистам, они выступают за применение зарубежного опыта, отстаивают принципиальную возможность этого и даже необходимость; сторонники второй группы относятся к негативистам, они выступают против зарубежного опыта. Есть еще средняя группа, которая выступает за

* *Фукуяма Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Пер. с англ. М.: АСТ, 2006. С. 60.

применение зарубежного опыта, но с учетом отечественной специфики, обычаев, традиций.

В этом отношении, мне думается, необходимо отразить тот момент, что мы пользуемся техникой, произведенной в зарубежных странах. Однако финансовая система государства не является продуктом деятельности одного изобретателя, ученого, политика. Финансовая система государства — это финансовые отношения субъектов национальной экономики между собой и с государством. Каждая страна обладает только ей присущим финансовым и бюджетным механизмом. В принципе невозможно взять этот механизм и импортировать его в другую страну, в нашем случае в Россию. Вместе с тем верно и то, что страны не развиваются в вакууме, они устанавливают взаимовыгодные политические, экономические и финансовые отношения, создают торговые и промышленные союзы. Наиболее эффективные элементы государственного финансового механизма получают широкое распространение в виде лучшей практики. В результате финансовые механизмы многих стран, особенно индустриально развитых, строятся на одинаковых базовых принципах, сохраняя при этом свои индивидуальные, специфические особенности. Специфические особенности не отторгаются сообществом, а логично встраиваются в международные документы.

Сравнение финансового механизма с техникой, на мой взгляд, удачно тем, что позволяет понять, почему невозможно использовать зарубежные финансовые механизмы; если случится поломка техники, то пострадает один потребитель, а если случится "поломка" государственного финансового механизма, то страдает все общество. История всех стран изобилует примерами такого рода. Это вписывается в рамки следующей парадигмы: "Есть общечеловеческая тенденция не доверять мудрости других, считается, что только мы сами знаем, как и что нужно делать. Бурное развитие государственной бюрократии — это убедительное свидетельство проявления этого человеческого качества"[*].

Министерство финансов Российской Федерации как орган, координирующий проведение мероприятий по реформе государственных финансов, придерживается золотой середины. Отдельные наиболее эффективные элементы финансового механизма индустриально развитых стран (США, Великобритании, Германии, Швейца-

[*] См.: Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. Материалы российско-американских семинаров / Составители: Ю.И. Любимцев, д.э.н., профессор; Ш.Б. Мадд, д.э.н. (Проект АМР США по совершенствованию системы межбюджетных отношений, Баренц-групп). М.: Агентство США по международному развитию, 1996. С. 63.

рии, Канады, Австралии, Новой Зеландии), ставшие их лучшей бюджетной практикой, органично встраиваются Минфином России в отечественный государственный финансовый механизм.

По моему мнению, радикальная реформа государственного сектора направлена на создание в стране новой структуры государства, при которой не будет борьбы за формальное первенство — кто главный. Все структуры государства равны и важны для обеспечения его эффективной деятельности по производству и предоставлению качественных государственных услуг, товаров и продуктов всем жителям страны независимо от места их фактического проживания.

Есть все основания полагать, что вектор реформы государственного сектора будет развиваться в положительном направлении. Очевидно, в программу реформ будут вноситься корректировки, поправки, обусловленные неопределенностью развития факторов внутренней и внешней среды государственного финансового механизма.

В заключение еще раз хочу подчеркнуть важность гражданского общества, потому как оно определяет потребность в создании в стране общественных институтов, которые могут рассматриваться как институты самоуправления в самом широком смысле этого слова. От этого зависит успех реформ в любой стране, в том числе в России, так как "на реформу лучше реагируют авторитарные режимы, которые способны подавлять социальные требования, или технократическая элита, которая так или иначе изолирована и защищена от политического давления. Однако демократические режимы имеют ряд официальных механизмов избавления от худших форм некомпетентности и жадности: плохие лидеры голосованием могут быть лишены должности"[*].

При проведении реформ необходимо учитывать интеграцию России в глобальные рынки товаров и финансов, поскольку глобализация международных рынков ведет к усилению неравенства между странами и между группами людей внутри стран[**].

Поэтому гражданское общество и государство должны создать в стране сеть эффективных официальных учреждений на всех этажах системы государственного управления, которые в отличие от правил, обычаев и традиций культуры являются более гибкими и могут адаптироваться к изменяющимся условиям на принципах компетентности, подотчетности и ответственности.

---

[*] *Фукуяма Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Пер. с англ. // М.: АСТ, 2006. С. 55—56.

[**] *Н. Бердсолл.* Усиление неравенства в новой глобальной экономике // Вопросы экономики, 2006, № 4. С. 84—89.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 131-ФЗ "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

(по материалам отдела муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Минфина России)

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В свете реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в Российской Федерации проводится реформа местного самоуправления и бюджетного устройства. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Из основных положений Федерального закона № 131-ФЗ необходимо отметить следующее:

1. Унифицировалась система организации местного самоуправления, установлено обязательное формирование местного самоуправления на двух территориальных уровнях, создана двухуровневая система местных бюджетов (городской или районный и поселенческий в районах);

2. Разграничены полномочия между уровнями публичной власти, определен перечень вопросов местного значения;

3. Изменена система федеральных, региональных и местных налогов;

4. За конкретным уровнем бюджетной системы доходы закреплены на долгосрочной основе;

5. Внесены существенные изменения в бюджетное и налоговое законодательство.

Таким образом, органы государственной власти и органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации поставлены в новые условия формирования межбюджетных отношений.

О проблемах и масштабах работы по формированию местных бюджетов можно судить по тому, что введение новой системы

территориальной организации местного самоуправления привело к значительному росту числа муниципальных образований.

В настоящее время на основании Федерального закона № 131-ФЗ создано более 24 тыс. муниципальных образований, что в два раза превышает число муниципальных образований на момент принятия данного федерального закона.

Правительство Российской Федерации поручило Министерству финансов Российской Федерации проводить ежеквартальный мониторинг местных бюджетов в 2006—2008 годах. Информацию по первому мониторингу представили лишь 69 регионов, результаты его вполне репрезентативны и могут служить основанием для анализа местных бюджетов в 2006 году с учетом показателей отчетности об исполнении бюджетов, направляемых в Министерство финансов Российской Федерации.

Первоочередной задачей развития бюджетного федерализма в Российской Федерации являлся процесс упорядочения бюджетного устройства субъектов Российской Федерации, выразившийся в реформе местного самоуправления, его территориальной организации.

В 46 субъектах Российской Федерации с 1 января 2006 года Федеральный закон № 131-ФЗ реализуется в полном объеме.

В целях минимизации проблем, связанных с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ, субъектами РФ приняты законы о вступлении его в силу в полном объеме в течение переходного периода: с 1 января 2007 года — в 13 субъектах Российской Федерации, с 1 января 2008 года — в 12 субъектах Российской Федерации.

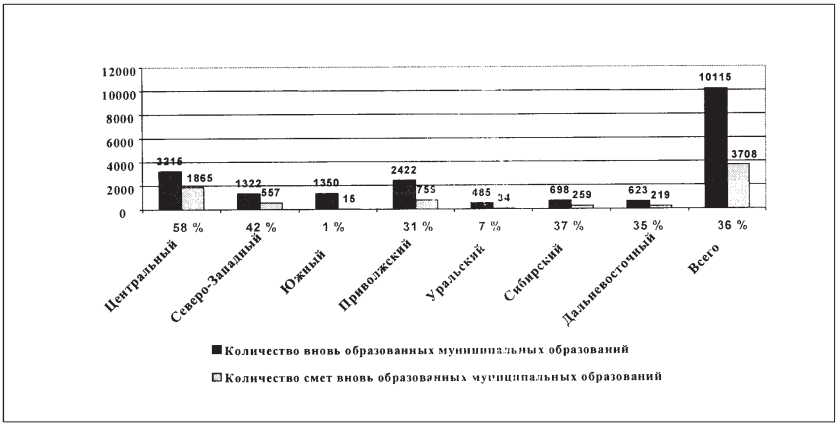
С 1 января 2009 года Федеральный закон № 131-ФЗ вступает в силу в полном объеме во всех субъектах Российской Федерации.

Статьей 2 Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ установлено, что в случае, если законом субъекта Российской Федерации в переходный период предусмотрено решение вопросов местного значения во вновь образованных поселениях органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения, в качестве составной части бюджета муниципального района могут предусматриваться доходы и расходы указанных поселений.

Согласно представленной 69 субъектами Российской Федерации информации, в 16 080 из 19 812 муниципальных образованиях утверждены бюджеты на текущий год. Из общего числа муниципальных образований, утвердивших бюджеты на 2006 год, 10 115 муниципальных образований являются вновь образованными. Доходы и расходы 3708 вновь образованных поселений предусмотрены в качестве смет.

Рисунок 1 показывает, как по федеральным округам применяется эта норма.

Рис. 1



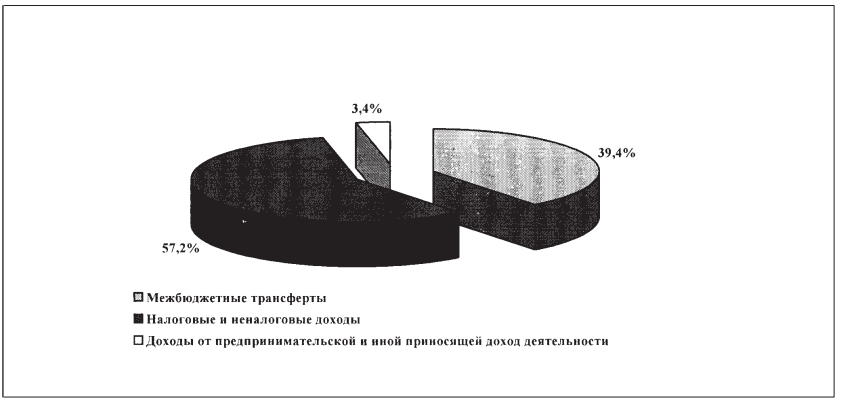
Существенное увеличение с 1 января 2006 года количества муниципальных образований (особенно поселенческого типа) и различия в уровне их социально-экономического развития привели к значительной дифференциации налогового потенциала местных бюджетов и финансовой обеспеченности расходных полномочий органов местного самоуправления. В этих условиях *в 2006 году возрастает роль межбюджетного регулирования для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов и эффективности межбюджетных отношений,* которая в первую очередь выражается в сокращении бюджетной асимметрии в регионе.

Однако относительно существующей сегодня бюджетной ситуации на субрегиональном уровне изменилось далеко не все; многое и очень важное осталось неизменным. Например, как ранее, так и теперь сколько-нибудь полное покрытие расходных потребностей, финансируемых из местных бюджетов, невозможно вне финансовых ресурсов, поступающих в эти бюджеты по каналам межбюджетных отношений. Можно утверждать, что как для большинства действующих, так и для вновь создаваемых местных органов управления характер их бюджетных отношений с субъектом Федерации по-прежнему остается ключевым фактором, определяющим их возможности решать основные проблемы хозяйственного и социального развития на местах. Последнее определяется тем, что изменение налогового и бюджетного законодательства привело к увеличению централизации доходных источников в пользу региональных бюджетов, а доходная база местных бюд-

жетов как была, так и остается слабой. Пропорции формирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации изменились между региональными и местными бюджетами с 60 %: 40 % в 2005 году до 70 %: 30 % в 2006 году.

В 2006 году собственные доходы местных бюджетов запланированы в объеме 838,6 млрд. рублей, с ростом к уровню 2005 года на 15,6 млрд. рублей (1,9 %). Рисунок 2 показывает структуру собственных доходов местных бюджетов в 2006 году.

Рис. 2



В составе собственных доходов местных бюджетов 330,6 млрд. рублей, или 39,4 % (т. е. почти 40 %) от их общего объема, составляют межбюджетные трансферты из региональных бюджетов. Фактически этот уровень выше, поскольку в долю налоговых доходов включены дополнительные нормативы от федеральных и региональных налогов в счет замены дотаций местным бюджетам из региональных фондов финансовой поддержки. По сравнению с 2005 годом объем межбюджетных трансфертов увеличился на 20,1 %.

В составе налоговых доходов основной объем поступлений обеспечивается налогом на доходы физических лиц в размере 257,4 млн. рублей, удельный вес которого составляет 53,6 %. Это основной налог большинства местных бюджетов, и его роль в формировании местного бюджета как основного источника сохраняется и в дальнейшем.

Налоги на совокупный доход запланированы в 2006 году в местных бюджетах в размере 48,3 млрд. рублей. Имущественные налоги (земельный и имущественный налоги на юридических и физических лиц) запланированы в размере 56,5 млрд. рублей, налог на прибыль — в размере 9,8 млрд. рублей.

Все усилия по преобразованию сферы межбюджетных отношений в ходе муниципальной реформы можно считать формальными, если они не создадут условий для значительного повышения заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии своих территорий, в наращивании и более полном использовании имеющейся налоговой базы. В последнее время много говорится о необходимости ориентировать развитие межбюджетных отношений как важнейшую часть бюджетного процесса в целом именно на выполнение экономически стимулирующих функций. Речь идет о необходимости обеспечить условия, активно поощряющие субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления наращивать и эффективно использовать собственную налоговую базу, в том числе за счет развития всех форм предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Реальный стимулирующий эффект имеет такая мера, как замещение дотационного механизма межбюджетного регулирования системой отчислений от конкретных видов налоговых поступлений (стимулирование как наращивания налоговой базы, так и более высокой собираемости налогов). При этом заметный стимулирующий компонент может содержаться не только в системе единых, но и даже в допускаемых законом дифференцированных нормативах налоговых отчислений при условии закрепления этих нормативов за местными бюджетами на среднесрочной основе.

Определенные преимущества есть у такого метода, как закрепление нормативов отчислений от экономически весомых налогов на длительный срок. Эти преимущества заключаются в том, что таким образом для местных органов власти создается реальная возможность более уверенно прогнозировать свои доходы на достаточно долговременный период и, соответственно, формировать и осуществлять долгосрочные программы социально-экономического развития своих территорий.

Необходимо отметить, что в значительной части субъектов Российской Федерации существует реальная проблема закрепления единых дополнительных нормативов от указанных налогов за местными бюджетами. Это объясняется тем, что налоговая база распределена между муниципальными образованиями неравномерно и при закреплении единых нормативов увеличивает разрыв в бюджетной обеспеченности муниципалитетов, т. е. происходит перераспределение доходов в пользу более обеспеченных и, как следствие, возрастает потребность региона в финансовых ресурсах для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

Наиболее активно используется регионами этот инструмент межбюджетного регулирования по налогу на доходы физических

лиц, поскольку он равномерно размещен, практически не имеет задолженности, регулярно поступает, не мобилен. К тому же трудно не согласиться с тем, что каждый гражданин России, имеющий облагаемые доходы, через этот налог должен участвовать в формировании федерального бюджета. Но такая правильная в принципе постановка вопроса не учитывает российских условий на данном историческом этапе. В развитых странах, где уровень доходов населения существенно выше, этот налог занимает ведущее место в бюджетной системе. *Например, доля НДФЛ в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Германии составляет 33%, а у нас — только 10,6%.* Что касается предложения о зачислении налога на доходы физических лиц в местные бюджеты по месту жительства налогоплательщиков, то его реализация требует проработки вопроса о мерах, обеспечивающих в этих условиях полноту и своевременность исчисления налога и уплаты при соблюдении рационального соотношения ожидаемых результатов и затрат на его администрирование, которые могут в этом случае существенно возрасти. Последнее зависит от уровня доходов граждан, его уплачивающих.

Согласно данным мониторинга по этому налогу установлены единые дополнительные нормативы в бюджеты муниципальных районов в 31 субъекте Российской Федерации, в бюджетах городских округов и поселений — в 33 и 14 субъектах соответственно.

По типам муниципальных образований минимальная и максимальная ставка составляет: по поселениям — 5 % и 40 %; по муниципальным районам — 9 % и 50 %; по городским округам — 10 % и 60 % соответственно.

В счет замены дотаций из региональных фондов финансовой помощи муниципальным образованиям установлены дифференцированные нормативы от указанного налога по муниципальным районам — в 34 субъектах Российской Федерации, по городским округам — в 33 субъектах и по поселениям — в 3 субъектах Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно данным мониторинга, установлены дополнительные нормативы отчислений налога на доходы физических лиц в местные бюджеты на уровне 12 % доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от налога, что несколько выше установленного пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации минимального уровня (10 %).

Закреплены единые дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты и от других налогов:

по налогу на имущество юридических лиц: по муниципальным районам — в 12 субъектах Российской Федерации, по городским округам и поселениям — в 13 субъектах и в 1 субъекте Российской Федерации соответственно;

по прибыли: по муниципальным районам — в 9 субъектах Российской Федерации, по городским округам и поселениям — в 10 и в 2 субъектах Российской Федерации соответственно;

по единому сельскохозяйственному налогу: по муниципальным районам — в 15 субъектах Российской Федерации, по городским округам и поселениям — в 15 и 9 субъектах Российской Федерации соответственно;

по НДПИ: по муниципальным районам — в 5 субъектах Российской Федерации, по городским округам и поселениям — в 5 и 2 субъектах соответственно.

Кроме того, в 5 субъектах Российской Федерации установлены единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от акцизов по подакцизным товарам, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

При этом отдельные регионы заменили дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований дифференцированными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации:

по налогу на имущество юридических лиц: по муниципальным районам — 2 субъекта Российской Федерации;

по прибыли: по муниципальным районам — 1 субъект Российской Федерации, по городским округам — 2 субъекта Российской Федерации.

Дифференцированные нормативы, устанавливаемые на формализованной основе в счет замены финансовой помощи, позволяют учитывать особенности каждого типа муниципальных образований и налогового потенциала их территорий, обеспечивая горизонтальное и вертикальное выравнивание и одновременно являясь препятствием для иждивенческих настроений (как бывает при предоставлении дотации).

Однако применение данного инструмента межбюджетного регулирования целесообразно только тогда, когда речь идет о передаче долей налогов, в достаточной мере "управляемых" на местном уровне, т. е. когда указанными долями действительно создаются дополнительные стимулы для муниципальных образований по наращиванию и более эффективной мобилизации своего налогового потенциала.

С теоретической позиции при разграничении налогов между уровнями бюджетной системы важно исходить из следующих принципов:

чем больше налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется данный вид налога, и наоборот, если налоговая база носит устойчивый характер, то налог должен закрепляться за нижестоящим звеном бюджетной системы;

если налоговая база зависит от экономической политики того или иного уровня власти, то этот налог должен закрепляться за соответствующим ему звеном бюджетной системы;

чем неравномернее размещение налоговой базы, тем выше уровень бюджетной системы, за которым следует закрепить данный налог, и наоборот, при относительно равномерном ее размещении его надо закрепить за нижестоящим звеном бюджетной системы;

при широкой распространенности налоговой базы "крупных" налогов по территории страны такие налоги могут быть совместными налогами, направляемыми в соответствующих долях в разные уровни бюджетной системы и используемыми в том числе для межбюджетного регулирования, т. е. на временной основе.

При анализе структуры доходов местных бюджетов важна "местная налоговая автономия", которая показана на рисунке 3 и отражает долю местных налогов в структуре налоговых доходов — 13,2 %, в т. ч. по земельному налогу — 12 %, по налогу на имущество физических лиц — 1,2 %.

Доля местных налогов в дальнейшем должна увеличиваться за счет более полного учета налогоплательщиков.

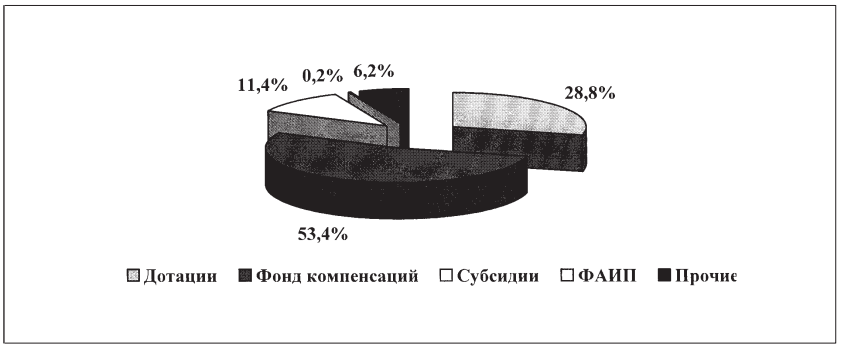
Рис. 3

Земельный налог в местных бюджетах запланирован в 2006 году в размере 46 млрд. рублей, налог на имущество физических лиц — 4,7 млрд. рублей.

При этом в некоторых регионах возникли определенные проблемы по взиманию ряда местных налогов. Так, вследствие продолжения в 2006 году работы по разграничению государственной собственности на землю не представляется возможным начислить земельный налог. Наиболее распространенными проблемами являются отсутствие территориальных органов ФНС, а также отсутствие почтовых и кредитных учреждений. В связи с этим затруднена процедура уведомления налогоплательщиков об уплате налогов и уплаты налогоплательщиками исчисленного налога. Кроме того, необходимо отметить проблемы взаимодействия органов ФНС и регистрирующих органов в части предоставления информации об объектах налогообложения и налогоплательщиках, которая содержит большое количество ошибок и неточностей.

Безусловно, не все муниципальные образования в Российской Федерации обеспечены налоговыми и неналоговыми доходами в полном объеме в силу различного уровня их социально-экономического развития. Для этого создана система межбюджетного выравнивания, предусматривающая соответствующие безвозмездные и безвозвратные перечисления в местные бюджеты. В частности, предусмотрено обязательное создание в составе бюджетов субъектов Российской Федерации региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности. При этом федеральное законодательство устанавливает жесткие требования к механизму распределения средств данных фондов, которые согласно законодательству являются собственными доходами местных бюджетов и используются на цели, определяемые самими органами местного самоуправления. Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации представлена на рисунке 4.

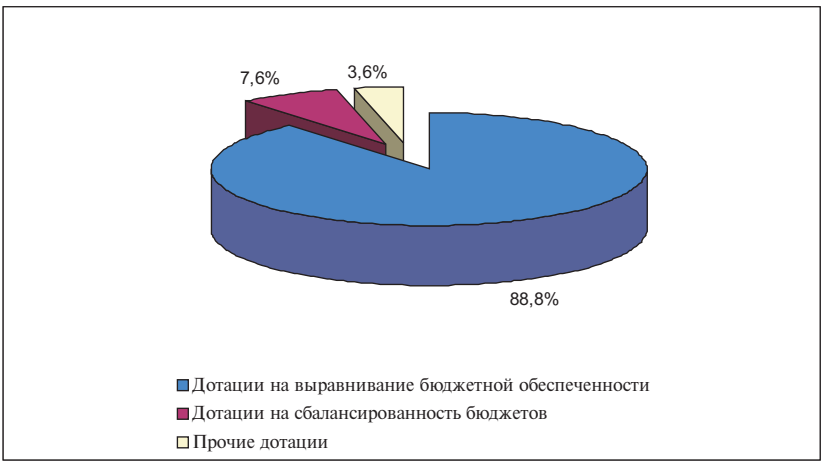
Рис. 4



В составе межбюджетных трансфертов основной объем составляют средства регионального фонда компенсаций на исполнение отдельных государственных полномочий — 379,8 млрд. рублей, или 53,4 % (их сумма увеличилась по сравнению с 2005 годом на 50 млрд. рублей), а также дотации на оказание финансовой помощи местным бюджетам в размере 204,3 млрд. рублей, или 28,8 %. При этом необходимо иметь в виду, что в региональный фонд компенсаций включена часть финансовой помощи поселениям в случае передачи полномочий муниципальным районам по расчету и предоставлению дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселениям.

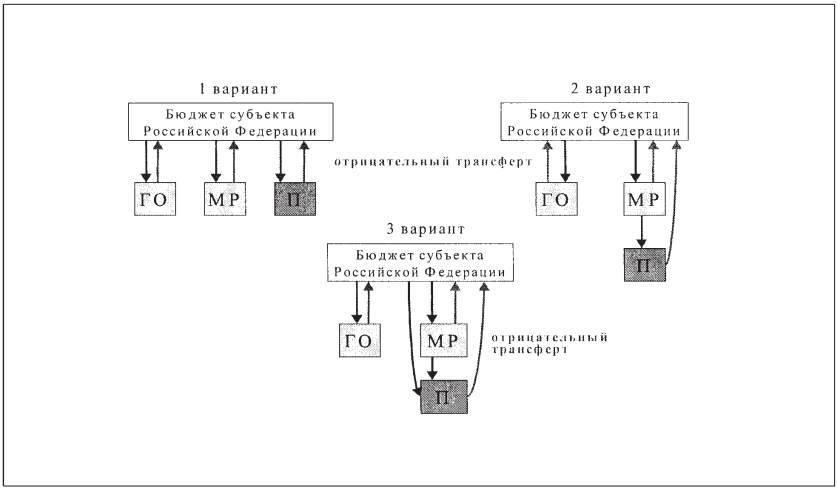
Дотации из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам отражены на рисунке 5.

Рис. 5



Варианты межбюджетных взаимоотношений субъекта Российской Федерации и муниципальных образований по выравниванию бюджетной обеспеченности выглядят следующим образом (рис. 6).

Рис. 6



Первый вариант предусматривает предоставление дотаций из региональных фондов финансовой поддержки местным бюджетам непосредственно субъектом Российской Федерации. Исходя из данных, представленных 69 субъектами Российской Федерации, такая схема действует в 26 субъектах Российской Федерации.

Второй вариант предусматривает наделение законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (регионального фонда компенсаций). Схема действует в 41 субъекте Российской Федерации.

Третий вариант предусматривает в целях дополнительного по отношению к дотациям из регионального фонда финансовой поддержки поселений выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений образование районного фонда финансовой поддержки поселений в составе бюджетов муниципальных районов. Данная схема предусмотрена в 42 субъектах Российской Федерации.

В целях сокращения различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований в 12 субъектах Российской Федера-

ции в 2006 году приняты законы о перечислении субвенций в региональные бюджеты из бюджетов высокообеспеченных муниципальных образований (т. е. так наз. "отрицательных трансфертов") в объеме 2 млрд. рублей. Указанные средства являются дополнительным источником для формирования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

Для адаптации новой системы межбюджетных отношений в бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрено предоставление дотаций муниципальным образованиям из региональных фондов по выравниванию местных бюджетов в размере 7 млрд. рублей.

Одним из финансовых источников сбалансированности бюджетов муниципальных образований в процессе их исполнения в течение финансового года является предоставление бюджетных кредитов из бюджетов субъектов Российской Федерации. Законами 34 субъектов Российской Федерации из числа представивших информацию в рамках мониторинга предусмотрена такая форма межбюджетных трансфертов.

В Бюджетном кодексе отсутствует регламентация по целевому направлению бюджетного кредита. В связи с этим в регионах определены различные цели кредитов: покрытие временных кассовых разрывов и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций (большинство субъектов Федерации); досрочный завоз грузов в связи с ограниченными сроками доставки в районы Крайнего Севера; поддержка личных хозяйств; подготовка объектов ЖКХ к осенне-зимнему сезону и создание запаса топлива; поддержка предприятий агропромышленного комплекса и другие.

На осуществление передаваемых государственных полномочий в местных бюджетах предусмотрены субвенции из региональных фондов компенсаций в объеме 379,8 млрд. рублей.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации было предписано до 1 ноября 2005 года привести в соответствие с требованиями главы IV законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями.

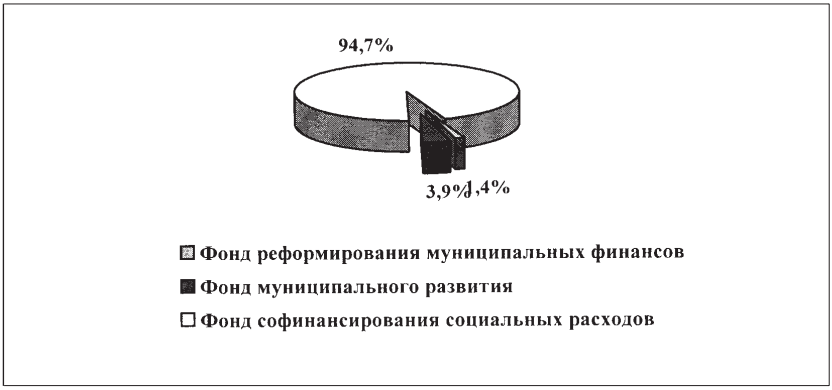
По информации Министерства юстиции Российской Федерации, проводившего мониторинг данного вопроса, в регионах приняты 589 законов о наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, из них 157 законов принято в 2006 году.

Нормативные правовые акты приняты во всех субъектах Российской Федерации, за исключением Республики Дагестан и Чеченской Республики. Территориальными органами Минюста России проведена дополнительная юридическая экспертиза в указанной сфере регулирования, по результатам которой в 144 законах выявлены несоответствия федеральному законодательству. В целях исключения таких ситуаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует завершить работу по приведению законодательных актов в области наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствие с нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

Муниципальная реформа реализуется одновременно с реформами в сферах здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и других. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос объема передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий, с тем чтобы учитывать соотношение передаваемых государственных полномочий и имеющихся у органов местного самоуправления обязательств по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения, а также их возможностей по эффективному исполнению передаваемых государственных полномочий.

Субсидии местным бюджетам в 2006 году запланированы в размере 81,1 млрд. рублей (рисунок 7).

Рис. 7



В 24 субъектах Российской Федерации образованы региональные фонды муниципального развития для софинансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. Объем субсидий из указанного фонда предусмотрен в размере 3,2 млрд. рублей.

В целях долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов муниципальных образований в 47 субъектах Российской Федерации созданы региональные фонды софинансирования социальных расходов в размере 76,8 млрд. рублей. Средства указанного фонда направляются на оплату труда работников бюджетной сферы, формирование районных фондов финансовой поддержки поселений, финансовое обеспечение решения вопросов местного значения.

Фонд реформирования муниципальных финансов предусмотрен в размере 1,1 млрд. рублей.

Положениями Бюджетного кодекса предусмотрено перечисление субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов в двух случаях, показанных на рисунке 8.

Рис. 8

В 39 субъектах Российской Федерации в целях оптимизации и повышения эффективности расходования средств муниципальных образований органы местного самоуправления поселений заключили соглашения с органами местного самоуправления муниципальных районов о передаче им части своих полномочий.

Особо хотелось бы остановиться на вопросе передачи субвенций на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в случае формирования представительного органа местного самоуправления муниципального района в порядке, установленном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

В настоящее время данная норма применяется в 98 муниципальных районах 6 регионов.

В целях совершенствования межбюджетных отношений полагаем необходимым рассмотреть вопрос об отмене данного механизма межбюджетного регулирования, поскольку межбюджетные отношения, по нашему мнению, не должны строиться исходя из вариантов выбора представительных органов муниципального района, так как в данном случае происходит нарушение не только принципов разграничения расходных полномочий, закрепленных за поселением и муниципальным районом, но и принципа единства методик межбюджетных трансфертов. Кроме того, необходимо учитывать и неурегулированность вопросов взыскания указанных субвенций в случае их неперечисления муниципальным районам.

Общий объем расходов местных бюджетов в Российской Федерации в 2006 году запланирован в размере 887,2 млрд. рублей с ростом по сравнению с 2005 годом на 54,7 млрд. рублей.

По данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, общий объем дефицита местных бюджетов на 2006 год запланирован в сумме 48,6 млрд. рублей.

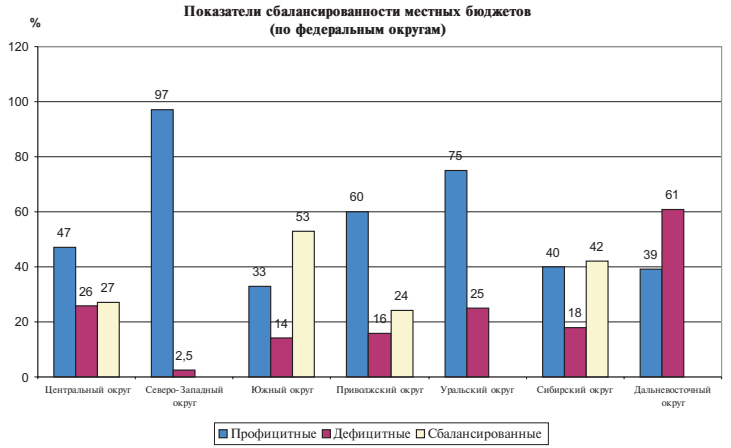
В качестве источников финансирования дефицита местных бюджетов предусмотрено привлечение заемных средств в виде бюджетных кредитов из бюджетов других уровней в сумме 39 млрд. рублей, кредитов, полученных от кредитных организаций в сумме 15 млрд. рублей, осуществление муниципальных займов в виде ценных бумаг в сумме 5,4 млрд. рублей. Кроме того, в качестве единовременных платежей за счет продажи земельных участков, находящихся в собственности муниципальных образований, планируется привлечь 2,8 млрд. рублей.

Вместе с тем дополнительную нагрузку на местные бюджеты оказывают планируемые в сумме 13,6 млрд. рублей платежи по договорам о предоставлении муниципальных гарантий.

В 69 субъектах Российской Федерации, представивших информацию о показателях сбалансированности бюджетов, 29% местных бюджетов сбалансированы по доходам и расходам, 52% составлены с профицитом, 19% — с дефицитом.

В разрезе федеральных округов эти данные представлены на рисунке 9.

Рис. 9



Данные мониторинга свидетельствуют о том, что субъектами Российской Федерации в процессе формирования региональных бюджетов на 2006 год проведена значительная работа по выравниванию бюджетной обеспеченности и обеспечению финансовыми ресурсами расходных полномочий муниципалитетов, а также обеспечению сбалансированности местных бюджетов, в том числе с учетом оказания временной финансовой помощи.

Повышение эффективности межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления

В условиях перехода к рыночной экономике с учетом характерных для неё особенностей ценообразования (нестабильность цен) в Российской Федерации для выравнивания бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где ее показатель меньше установленного минимально необходимого уровня, стали использовать показатели душевых бюджетных (или налоговых) доходов, приведенных в более сопоставимые условия (при учете факторов, существенно влияющих на бюджетные расходы). Это значит, что для определения потребности в финансовой помощи территориальных образований в основу принимаются не абсолютные суммы доходов и расходов, а относительные показатели. В принципе они лишь косвенно характеризуют уровень бюджетной обеспеченности, если ее рассматривать как степень обеспечения доходами минимально необходимых бюджетных

расходов. В этих условиях ответственность за сбалансированность территориальных бюджетов полностью возложена на региональные и местные органы власти, а вышестоящие органы власти в ходе межбюджетного регулирования лишь выравнивают бюджетную обеспеченность там, где она меньше этого критерия, ориентируясь на относительные показатели. Таким образом, в конечном счете речь идет о воздействии межбюджетных отношений на сокращение асимметрии в указанных показателях.

Обращает на себя внимание, что тенденции (снижение, рост) бюджетной асимметрии складывались в основном без учета межбюджетных трансфертов. Последние за счет резкого увеличения их объемов оказывали существенное влияние на сокращение разрывов между показателями бюджетной обеспеченности регионов, но при этом не стимулировали заинтересованность территориальных органов власти в наращивании налогового потенциала на подведомственных территориях.

В то же время региональные и местные власти не обладают необходимой налоговой инициативой, чтобы иметь возможность в большей степени, чем теперь, влиять на сбалансированность территориальных бюджетов.

Основными функциями межбюджетных отношений являются выравнивающая и стимулирующая. Первая призвана выравнивать бюджетную обеспеченность тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны), а вторая — стимулировать наращивание налогового потенциала, своевременный и полный сбор платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рациональное и эффективное расходование бюджетных средств. Обе эти функции должны действовать в сочетании как двуединый процесс. Поэтому, когда выравнивающая функция становится резко преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией и действуя в ущерб ей, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений.

В основе мер по совершенствованию межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления — формирование муниципальных образований со своими бюджетами в максимально возможной степени по месту проживания населения, в интересах которого предоставляются бюджетные услуги. Такой подход соответствует принципам, провозглашенным в Европейской хартии о местном самоуправлении, в числе которых — принцип приближения в максимально возможной степени расходных полномочий органов власти к месту непосредственного прожива-

ния населения, поскольку органы власти на местах лучше знают потребности населения, проживающего на подведомственной территории. Это важное условие для формирования и развития в стране гражданского общества.

Данный принцип не является новым для России. Он находил свое воплощение и в дореволюционный период на уровне земств, и в СССР (система, включающая городские и сельские поселки, сельские советы, объединения мелких сельских населенных пунктов), а также в течение ряда лет в Российской Федерации. Однако в результате существенного ограничения доходных источников территориальных, особенно местных, бюджетов, усиления централизации доходов на федеральном уровне появилась и получила развитие тенденция создания "единых бюджетов городов" с ликвидацией местных внутригородских (районных) бюджетов, а затем и перевода на сметное финансирование из бюджетов административных сельских районов городских и сельских поселений районного подчинения (значения).

Казалось бы, в условиях реформы местного самоуправления наиболее обоснованный путь к решению задачи повышения роли местных бюджетов — формирование их и в поселениях районного значения, это и есть приближение в максимально возможной степени расходных полномочий органов власти к месту непосредственного проживания населения, т. е. применение принципа субсидиарности (по западной терминологии), и в соответствии с ним проведение разграничения доходных источников по уровням бюджетной системы. В Европейской хартии о местном самоуправлении говорится:

"Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам".

Однако разделение в Российской Федерации расходных полномочий на государственные и негосударственные (муниципальные) стало существенным препятствием для реализации указанного принципа.

Органы местного самоуправления согласно Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти. Но это не должно быть основанием для отстранения их от участия в выполнении государственных социальных гарантий на постоянной основе. Рассматривая политическую и экономическую самостоятельность местных органов власти как важный критерий демократизации общества, Европейская хартия о местном самоуправлении предусматривает, что национальные законодательства должны позволить местным органам власти "рег-

ламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона, в пределах компетенции органов местного самоуправления и в интересах населения данной местности". Таким образом, и Европейское сообщество не считает, что бюджетные услуги на местном уровне не имеют отношения к "государственным делам".

Предусмотренное Конституцией Российской Федерации 1993 года разделение системы публичной власти страны на государственную и систему местного самоуправления осуществлено с целью осуществления организационной обособленности местного самоуправления от органов государственной власти, что не означает потерю местным самоуправлением государственно-властной природы.

Поэтому государство должно создавать органам местного самоуправления, пусть и не входящим в состав государственных (федеральных, региональных) органов власти, необходимые исходные условия для их участия в реализации на постоянной основе конституционных и других государственных социальных гарантий.

Говоря о создании, прежде всего федеральным центром, исходных условий, имеем в виду разграничение как расходных полномочий с учетом указанного выше принципа, так и доходных источников между уровнями власти и бюджетной системы с целью в максимально возможной степени обеспечить доходами расходные полномочия без разделения последних на государственные и негосударственные. И лишь при недостаточности по объективным причинам налогового потенциала на подведомственной территории следует оказывать финансовую помощь из бюджетов вышестоящего уровня. В упомянутой хартии говорится: "Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций".

Итак, принцип субсидиарности должен лежать в основе государственной экономической политики при разграничении расходных полномочий и в соответствии с ними в максимально возможной степени — доходных источников. Но это пока не стало реальностью в ходе реформы местного самоуправления из-за централизации в качестве государственных существенной части расходных полномочий, ранее традиционно находившихся в компетенции местных органов власти. Такая централизация их происходит с последующим, как правило, ежегодным делегированием этих полномочий на постоянной основе с субвенциями (без со-

гласования) для исполнения органам местного самоуправления, что может стимулировать иждивенчество. Хотя это не противоречит законодательно предоставленной возможности делегирования отдельных полномочий, в том числе расходных, органов власти соответствующего уровня для исполнения другим органом власти с предоставлением субвенций, но предусматривать ее реализацию следовало бы *при условии заключения соглашений с органами власти, которым они передаются.*

Между тем принятое решение противоположно требованиям теории и принципам, провозглашенным Европейской хартией о местном самоуправлении. Это противоречит и принципам бюджетного федерализма, что ставит под сомнение достижение успеха в реализации данной реформы.

Можно предположить, что в конечном счете будут приняты решения, отвечающие требованиям бюджетного федерализма.

В таких условиях на данном этапе необходимы следующие меры для смягчения возможных негативных последствий и повышения эффективности межбюджетных отношений.

1. Наряду с уже внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнениями и изменениями предусмотреть возможность для субъектов Российской Федерации в переходный период *самостоятельно* решать следующие вопросы:

• о перераспределении на постоянной основе некоторых расходных полномочий между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями в целях недопущения снижения качества бюджетных услуг;

• о возможности замены дотаций, исчисленных на формализованной основе (по подушевому принципу или в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности), отчислениями от налога на доходы физических лиц, от иных федеральных и (или) региональных налогов по дополнительным (дифференцированным) нормативам, устанавливаемым на временной основе (на очередной финансовый год), при условии проведения сверки исходных данных для расчета таких нормативов;

• о выборе при определении расчетной бюджетной обеспеченности базового периода для исчисления исходных данных (за ряд лет или за последний отчетный год, предшествующий планируемому), об использовании частично или полностью фактических данных с корректировкой на условия планируемого года, включении в расчет только налоговых доходов или и неналоговых доходов, имеющих устойчивый характер;

• об использовании или неиспользовании механизма субвенций как отрицательных трансфертов, а также субвенций поселе-

ний в бюджеты муниципальных районов как взносов на межмуниципальные мероприятия, предусматривая средства на эти цели в бюджете муниципального района;

• об образовании регионального фонда софинансирования социальных расходов для выделения местным бюджетам только обусловленных (долей финансирования за счет средств местного бюджета, достижением соответствующего результата) субсидий на приоритетные направления реализации региональной политики субъекта Российской Федерации;

• о возможности при использовании подушевого метода определения потребностей в расходах на социальные нужды сохранения или развития бюджетной сети исходя из социальной значимости бюджетных услуг — например, в необходимых случаях в отношении малокомплектных школ, средних (полных) школ в сельской местности, оказания первичной медико-санитарной помощи в стационарных поликлинических и амбулаторных поликлинических больничных учреждениях.

2. В перспективе при осуществлении дальнейших шагов по реализации реформы ориентироваться на следующие положения стратегического характера:

• при оценке действующего механизма межбюджетных отношений и его совершенствовании в основу принимаются принципы их построения, отвечающие требованиям бюджетного федерализма;

• при закреплении расходных полномочий за органами местного самоуправления первоосновой является принцип приближения к уровню тех территориальных образований, в интересах населения которых оказываются бюджетные услуги, с соответствующей корректировкой разграничения (на постоянной основе) доходных источников между уровнями бюджетной системы;

• при разграничении расходных полномочий по уровням власти и бюджетной системы (федеральный, региональный, местный) *нет оснований разделять их на государственные и негосударственные;*

• соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий требует участия в этом всех уровней бюджетной системы, которые должны исходить в первую очередь из принципа опоры на собственные силы, если позволяет налоговый потенциал подведомственной территории, и лишь при его недостаточности по объективным причинам прибегать к привлечению финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня;

• делегирование расходных полномочий для исполнения органам власти другого территориального уровня с предоставлением

субвенций не может осуществляться без заключения между ними соглашений по данному вопросу;

• в отличие от дефицита по текущим расходам территориального бюджета (регионального, местного) при его принятии (утверждении) дефицит по капитальным расходам может отрицательно не рассматриваться с учетом возможного эффекта от таких вложений, а это, как и соблюдение положения о недопущении дефицита текущих расходов, требует раздельного учета текущих и капитальных расходов в бюджетной классификации Российской Федерации;

• законодательному разграничению в Бюджетном кодексе Российской Федерации доходных источников по уровням бюджетной системы должно предшествовать законодательное разграничение в нем расходных полномочий, подлежащих финансированию исключительно за счет средств соответственно федерального, региональных, местных бюджетов, в том числе по типам муниципальных образований;

• доходные источники территориальных бюджетов, законодательно закрепленные за соответствующим уровнем полностью или частично на постоянной основе (без ограничения сроков), функционируют как закрепленные доходы;

• в условиях широкой распространенности налоговой базы "крупных" налогов по территории страны такие налоги могут быть совместными, направляемыми в соответствующих долях в разные уровни бюджетной системы, в том числе и на временной основе;

• совместные налоги, распределяемые между уровнями бюджетной системы по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений на временной основе (с указанием срока не менее чем на очередной финансовый год, лучше на 3—5 лет), участвуют в межбюджетном регулировании как регулирующие налоги;

• единый подход к территориальным образованиям при межбюджетном регулировании с использованием дополнительных нормативов отчислений характеризуется не одинаковой их величиной, ведущей к увеличению дотационности многих из них, а единой методологией их исчисления с едиными критериями, имеющими разное количественное выражение, учитывающее индивидуальные и групповые особенности территориальных образований; в числе мер по некоторому расширению ограниченной компетенции территориальных органов власти в области налогообложения и реализации присущей налогу на доходы физических лиц наряду с фискальной и выравнивающей (сокращение различий в доходах населения) функции в условиях применения еди-

ной налоговой ставки может быть предоставление законодательным органам власти субъектов Российской Федерации права устанавливать территориальную налоговую надбавку по НДФЛ и самостоятельно определять категории налогоплательщиков, на которые эта надбавка должна распространяться. Для этих же категорий граждан принять аналогичный в принципе подход по установлению надбавки к ставкам налога на землю и налога на имущество физических лиц, стоимость которого превышает определенный уровень или отвечает определенным качественным признакам;

• в числе важных условий разграничения доходных источников по уровням бюджетной системы — максимально возможная адекватность их разграничению расходных полномочий и расходных обязательств, имеющих устойчивый характер, в сочетании с минимизацией потребностей в межбюджетных трансфертах;

• к дотационным относятся территориальные бюджеты, в которых минимально необходимые расходы покрываются в недостающей сумме перечислениями из вышестоящих бюджетов на безвозмездной и безвозвратной основе в любой форме, а не только дотацией, за исключением субсидий чисто стимулирующего характера;

• отчисления от регулирующих налогов, осуществляемые по дополнительным (дифференцированным) нормативам взамен дотаций, относятся к налоговым доходам, влияющим на снижение уровня дотационности территориальных бюджетов;

• в форме субвенций могут рассматриваться не только средства целевого назначения, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования дополнительных расходов, вызванных решениями органов власти другого уровня, но и средства по компенсации выпадения доходов как результата решений органов власти другого уровня;

• в форме субсидий бюджетам другого уровня рассматриваются бюджетные средства, передаваемые на безвозмездной и безвозвратной основе не только с условием предоставления их на долевых началах и на целевые расходы, но также если они предоставляются на реализацию полномочий совместного ведения или ведения органов власти нижестоящего территориального уровня для стимулирования региональных и (или) местных органов власти к вложению средств своих территориальных бюджетов в приоритетные, с позиции вышестоящих органов власти, направления, что требует предоставления их как условных (при согласовании доли собственного финансирования и ожидаемого результата);

• субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно решать методологические вопросы межбюджетного регулирования местных бюджетов в пределах общих принципов такого регулирования, руководствуясь статьей 7 "Бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти" Бюджетного кодекса Российской Федерации, где установлено, что на федеральном уровне определяются лишь "основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений";

• резкое усиление централизации финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы в условиях бюджетного федерализма приемлемо в тех случаях, если оно способствует лучшему удовлетворению потребностей населения, если осуществляется не в ущерб интересам и ресурсам долговременного социально-экономического развития субъектов Федерации, муниципальных образований, если вызвано чрезвычайными обстоятельствами и если принимается не как стратегическое направление развития экономических основ федеративных отношений, а как временный маневр;

• для усиления стимулирующей функции межбюджетных отношений по наращиванию налогового потенциала, своевременной и полной мобилизации бюджетных доходов, рациональному и эффективному расходованию бюджетных средств требуются не поощрительные вливания из вышестоящих бюджетов, а четкое и обоснованное разграничение на постоянной основе (без ограничения сроков) расходных полномочий, расходных обязательств и в максимально возможной степени соответствующих им доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном налоговом и бюджетном законодательстве, а также относительно стабильном механизме межбюджетного регулирования, не стимулирующем иждивенчество на местах.

3. Продолжают оставаться нерешенными и требуют принятия мер следующие вопросы:

• отсутствие полноты исходных данных по показателям налоговой отчетности и социально-экономическим статистическим показателям для определения расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

• незавершенность повсеместного разделения имущества, земельных участков между собственностью федеральной, субъектов Федерации, городских округов, муниципальных районов, поселений, входящих в состав муниципальных районов;

• незавершенность процессов повсеместной кадастровой оценки земель, внесения данных о земельных участках в земельный ка-

дастр, формирования электронной базы для обеспечения налоговых органов сведениями по исчислению земельного налога;

• отсутствие федерального классификатора автомобильных дорог общего пользования;

• отсутствие законодательной нормы об отнесении расходных полномочий по милиции общественной безопасности к федеральному, региональному или местному уровням власти;

• отсутствие порядка, предусматривающего возможность, помимо вертикальной, и горизонтальной передачи полномочий по предоставлению бюджетных услуг с субвенциями для их оплаты (от района /городского округа к району /городскому округу/, от поселения к поселению или иному территориальному образованию, которому передается полномочие по предоставлению бюджетной услуги);

• отсутствие оснований для отнесения вопросов социальной поддержки жертв политических репрессий к полномочиям субъектов Федерации, а не к федеральным органам власти;

• отсутствие порядка, предусматривающего включение в расчет субвенций расходов на администрирование исполнения делегируемых полномочий.

Приложение 2

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ ЭКСПЕРИМЕНТА, ПРОВЕДЕННОГО В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ И НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

(по материалам, представленным администрациями Ставропольского края и Новосибирской области к предварительному плану развития муниципального сектора экономики на 2007 год)

На территориях Ставропольского края и Новосибирской области в порядке эксперимента Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" введен в действие с 1 января 2005 года.

Ставропольский край

Институциональная структура муниципальных образований

В соответствии с законом Ставропольского края от 4 октября 2004 г. № 88-кз "О наделении муниципальных образований Ставропольского края статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района" в составе территории Ставропольского края находятся 330 муниципальных образований, из них городских поселений — 14, сельских поселений — 281, городских округов — 9, муниципальных районов — 26 (ранее муниципальными образованиями являлись только поселения). Границы территорий утверждены по всем 330 муниципальным образованиям края. В 2007 году институциональная структура муниципальных образований края не изменится.

Бюджеты муниципальных образований

Регулирование взаимоотношений между бюджетом Ставропольского края и местными бюджетами осуществляется на основе закона Ставропольского края от 21 ноября 2005 г. № 55-кз в редакции закона Ставропольского края от 30 декабря 2005 г. № 79-кз "О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае" и ряда других принятых в соответствии с ним краевых законов.

Межбюджетные отношения краевого и местных бюджетов на 2006 год сформированы с учетом разграничения расходных полномочий, закрепленных за органами государственной власти или органами местного самоуправления согласно федеральным законам "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Объем доходов бюджетов муниципальных образований на 2007 год по первому варианту сценарных условий сформирован в сумме 19 987,4 млн. рублей (с ростом 111,5 %), по второму варианту — 20 777,9 млн. рублей (115,9% к уровню ожидаемого выполнения 2006 года в сумме 17 922,4 млн. рублей).

В структуре доходов увеличились безвозмездные перечисления с 24,1 % в 2004 году до 60,5 % в 2005 году, останутся стабильными в последующие годы: по оценке в 2006 году — 63,2 %, по прогнозу на 2007 год — 61,3 %.

Наибольший удельный вес в структуре собственных доходов бюджетов муниципальных образований составят в 2007 году: налог на доходы физических лиц — 52,6 %, налоги на имущество — 15,3 %, налоги на совокупный доход — 14,7 %.

Использование муниципального имущества

Доходы, полученные от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, в 2005 году составили 56,3 млн. рублей, в 2006 году (по оценке) — 59,5 тыс. рублей, в 2007 году прогнозируется по первому варианту 62,4 млн. рублей и по второму варианту 67,5 млн. рублей.

Доходы, полученные от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, в 2006 году составят 372,5 млн. рублей, в 2007 году прогнозируются 403,8 и 427,5 млн. рублей по первому и второму вариантам соответственно. Более 90,0 % этих доходов составляет арендная плата за землю.

Новосибирская область

Институциональная структура муниципальных образований

Для реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были внесены необходимые изменения в Устав и законы Новосибирской области. Кроме того, были приняты областные законы "О статусе и границах муниципальных образований в Новосибирской области", "Об органах местного самоуправления муниципальных районов Новосибирской области", "Об административных центрах сельских поселений и муниципальных районов Новосибирской области".

В составе территории Новосибирской области с 1 января 2005 года находятся 490 муниципальных образований, из них муниципальных районов — 30, городских округов — 5, городских поселений — 26, сельских поселений — 429. Все они имеют установленные границы.

Бюджеты муниципальных образований

В 2005 году в бюджеты муниципальных образований поступило всех видов доходов в объеме 22,6 млрд. рублей, что на 42,7 % больше, чем в 2004 году.

По предварительной оценке, в 2006 году доходы местных бюджетов составят 26,1 млрд. рублей, что на 15,2 % выше уровня 2005 года. В прогнозном 2007 году доходная часть местных бюджетов увеличится на 18,6 % и составит (по оптимистическому варианту) 30 940,7 млн. рублей.

Собственными доходами бюджеты муниципальных образований области в 2004 году были обеспечены на 73,5 %. В 2005 году доля обеспеченности собственными доходами снизилась почти до 33 %. Резкое снижение собственных доходов вызвано изменениями нормативов налоговых отчислений.

В 2006—2007 годах обеспеченность собственными средствами планируется на уровне 37 %.

В 2005 году местные бюджеты лишились поступлений налогов на добычу полезных ископаемых, налога на имущество организаций, значительно уменьшился размер отчислений по налогу на доходы физических лиц (муниципальные образования — 10 %, район — 20 %). С изменением налогового законодательства и в связи с разным уровнем экономического потенциала муниципальных образований возникла необходимость укрепления экономической базы местных бюджетов.

Органы местного самоуправления в значительной степени зависят от поступлений финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

Как и в прошлые годы, в 2006 году основным налоговым источником при формировании бюджетов муниципальных образований останется налог на доходы физических лиц (15,4 % от всех доходов). В 2007 году суммарный сбор налога составит по первому и второму вариантам 4,7 млрд. рублей, его доля в собственных доходах по оптимистическому варианту — 40,7 %.

В 2006 году в бюджет муниципальных образований ожидаются поступления по земельному налогу в размере 1838,9 млн. рублей. По сравнению с 2005 годом размер полученных доходов увеличится в 1,8 раза. Увеличение связано с улучшением механизмов и методов работы муниципальных образований (создание реестров, разграничение сфер ведения земельными ресурсами). В 2007 году по первому варианту доходы по земельному налогу планируются на уровне 2142,9 млн. рублей, по второму варианту — 2170,8 млн. рублей, при этом доля этого налога в собственных доходах составит по первому и второму вариантам 18,7 %.

В 2005 году расходы в бюджетной сфере муниципальных образований составили 23,7 млрд. рублей, или 26,7 % к уровню 2004 года.

В Новосибирской области также принят закон Новосибирской области "О разграничении предметов ведения, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов между муниципальными образованиями в Новосибирской области" и ряд других нормативных актов, которые способствовали сбалансированности бюджетов муниципальных образований в прошлом году.

В 2006 году расходы муниципальных бюджетов предусмотрены в размере 26,2 млрд. рублей, в 2007 году по первому и второму вариантам — в объеме 30,5—30,9 млрд. рублей.

В расходах бюджетов муниципальных образований наибольший удельный вес в 2005 году занимали расходы, направленные на финансирование образования — 36,8 %, жилищно-коммунального хозяйства — 23,2 %, здравоохранения и спорта —13,1 %.

По предварительной оценке, в 2006 году сохранится рост расходов муниципальных бюджетов, направленных в сферу образования (на 22,3 %), здравоохранения и спорта (на 21,4 %). При этом свыше 40 % всех расходов муниципальных образований будет направлено на образование.

По итогам 2005 года дефицит бюджетных средств муниципальных образований составил 1043,6 млн. рублей.

Размеры финансовой помощи бюджетам муниципальных образований на 2006 год формировались с учетом потребности покрытия дефицита собственных средств на исполнение полномочий, закрепленных за муниципальными образованиями.

Согласно закону Новосибирской области об областном бюджете на 2006 год дефицит бюджета муниципальных образований снизится до 129,1 млн. рублей.

Использование муниципального имущества

На 1 января 2006 года в Новосибирской области насчитывалось 3788 предприятий и организаций муниципальной формы собственности, что составляет 2,9 % от общего количества предприятий и организаций.

В текущем году продолжается тенденция снижения численности организаций муниципальной формы собственности. Сокращение вызвано укрупнением ряда предприятий, а также банкротством и акционированием предприятий, особенно в сфере торговли.

В 2007 году в связи с происходящим акционированием и передачей из областной собственности в муниципальную предпри-

ятий и организаций производственной и социальной сферы число организаций по второму варианту возрастет до 3763 единиц.

Основные статьи доходов от муниципальной собственности — продажа объектов недвижимости в рамках приватизации и денежные средства от сдачи в аренду муниципальной собственности.

В целях повышения эффективности использования муниципальной собственности органами местного самоуправления совершенствуется необходимая нормативно-правовая база, уточняется и пополняется реестр муниципальной собственности. Кроме того, заключаются договоры с муниципальными учреждениями и предприятиями на право хозяйственного ведения и оперативного управления, сдача в аренду муниципального имущества проводится на конкурсной основе.

В 2005 году получено 575,3 млн. рублей денежных средств от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, с ростом по сравнению с 2004 годом в 2,6 раза. Столь значительный рост вызван продажей ряда крупных объектов муниципальной формы собственности в г. Новосибирске.

В 2006 году прогнозируется получить от реализации муниципальной собственности денежных средств в 1,3 раза больше по сравнению с уровнем 2005 года. Значительный рост связан с планируемой продажей объектов недвижимости и земельных участков, представляющих большой интерес для инвесторов.

Прогнозируется с 2007 года сокращение поступлений денежных средств от продажи имущества. Это связано со смещением главного акцента в эффективном использовании муниципальной собственности в пользу аренды имущества, а также снижением числа объектов, предлагаемых к продаже.

За 2005 год получено средств от сдачи в аренду муниципального имущества в размере 2430 млн. рублей. По сравнению с 2004 годом рост составил 139,4 %.

По оценке, в 2006 году доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, снизятся на 21,4 % по сравнению с уровнем 2005 года, в 2007 году — по оптимистическому варианту на 21,9 % по сравнению с 2006 годом.

В 2005 году арендная плата за землю составила 1191,4 млн. рублей. В 2006 году ожидается снижение поступлений арендной платы за землю на 19,2 %. От аренды земельных участков планируется получить доходов в 2007 году по первому варианту — 866 млн. рублей, а по второму варианту — 868 млн. рублей.

Приложение 3

О НАИБОЛЕЕ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ, ВОЗНИКШИХ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 131-ФЗ

(по материалам, подготовленным министерством финансов Ставропольского края)

1. Учитывая, что формирование представительных органов муниципальных районов Ставропольского края осуществлено в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12—14 и 16 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, осуществляется в пределах и за счет субвенций, предоставляемых муниципальному району поселениями, входящими в его состав.

Практически все вопросы местного значения межмуниципального характера, установленные пунктами 5, 6, 12—14 и 16 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, являются социально значимыми, от качества их выполнения зависит социальная обстановка на территории муниципального образования. Причем удельный вес этих расходов в общем объеме расходов муниципального района даже по минимальным подсчетам составляет более 30 %.

В силу значительного разрыва в бюджетной обеспеченности поселенческих муниципалитетов значительная часть их является реципиентами и, соответственно, не обладает достаточным объемом средств для обеспечения минимально необходимого финансирования указанных полномочий. Указанное положение приводит к тому, что при формировании бюджета на очередной финансовый год возникает необходимость изначального увеличения объема фонда финансовой поддержки поселений на сумму субвенций, предоставляемых муниципальным районам поселениями на исполнение межмуниципальных функций.

На практике это приводит к введению в Методике расчета дотаций из фонда финансовой поддержки поселений отдельной части, специально выделенной для обеспечения поселений финансовыми ресурсами для исполнения своих обязательств по перечислению в бюджет муниципального района субвенций на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. Причем порядок расчета указанных дотаций должен быть построен на основе 100 % прогнозируемого объема расходов бюджета поселе-

ния по перечислению в бюджет муниципального района субвенций по каждому из шести межмуниципальных полномочий.

В то же время финансовая помощь из вышестоящего бюджета не носит целевого характера, и ее дополнительный объем, рассчитанный исходя из необходимости направления поселениями субвенций на финансирование межмуниципальных функций, не может служить гарантией решения указанной проблемы.

В силу требований статьи 55 Федерального закона № 131-ФЗ размер указанных субвенций определяется представительным органом местного самоуправления муниципального района по единому для всех поселений, входящих в состав данного муниципального района, нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответствующего поселения. Учитывая, что представительный орган муниципального района полностью сформирован из представителей поселенческих муниципалитетов, не исключено принятие решения о направлении сумм финансовой помощи, условно просчитанных на предоставление субвенций, на иные цели либо утверждение указанным органом норматива расчета субвенции, не обеспечивающего минимально необходимого объема финансирования указанных полномочий.

Подобный подход может привести, в частности, к срыву финансирования медико-санитарной помощи и, как следствие, росту социального недовольства на территории муниципального района, так как организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ является исключительным полномочием муниципального района.

Еще одним вариантом развития событий может быть отказ поселенческого муниципалитета от перечисления субвенции на осуществление муниципальным районом межмуниципальных функций. Предусмотренное федеральным законодательством снижение для данного поселения нормативов отчислений от налогов до уровня, обеспечивающего поступление в бюджет муниципального района средств в размере указанной субвенции, в настоящий момент не работает, так как не имеет реального механизма реализации.

Единственным положительным моментом использования указанной нормы могло бы быть ее применение для реализации инициативы сверхобеспеченных поселений-доноров по увеличению расходов районного бюджета на осуществление межмуниципальных функций. Применение указанного механизма позволит

установить для поселений, входящих в состав муниципального района, повышенный норматив отчисляемых субвенций.

Однако в составе муниципального района муниципалитеты-доноры, как правило, составляют одну десятую часть от общего количества муниципалитетов. Размер указанных субвенций в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации определяется представительным органом местного самоуправления муниципального района по единому для всех поселений, входящих в состав данного муниципального района, нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответствующего поселения. Поэтому увеличение нормативов отчисляемых субвенций для всех поселений муниципального района не решит поставленной проблемы и не приведет к более эффективному использованию бюджетных средств.

Предусмотренное указанными нормами различие в требованиях законодательства в части финансового обеспечения расходных обязательств поселений и муниципальных районов не содержит в себе ничего, что способствовало бы укреплению института местного самоуправления в Российской Федерации.

Предлагаемое решение:

В связи с этим необходимо исключить из Федерального закона № 131-ФЗ часть 4 статьи 53 и часть 2 статьи 55. Таким образом будет отменено требование перечисления субвенций из бюджетов поселений в бюджет муниципального района на финансирование решения вопросов межмуниципального характера.

Реализация указанного предложения создаст условия для разработки и внедрения простой и эффективной методики межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации, ориентированной на население или потребителей бюджетных услуг, а не на поддержание существующей инфраструктуры. Кроме того, это позволит ликвидировать потенциальные конфликты между органами местного самоуправления отдельных поселений и муниципального района по поводу размеров субвенций.

2. В связи с планируемой передачей дополнительных полномочий на региональный уровень следует принять меры по их безусловному финансовому обеспечению в необходимом объеме. Так, для обеспечения государственной регистрации актов гражданского состояния в настоящих условиях, кроме расходов на содержание органов ЗАГС, учитываемых на сегодняшний день в федеральных субвенциях, требуются дополнительные средства в ценах июля 2005 года в сумме 11,7 млн. рублей на их информатизацию; для реализации дополнительных полномочий в сфере охраны окружающей среды, водных отношений и недропользования, пере-

дача которых согласована на федеральном уровне, краю минимально необходимо 564 тыс. рублей. В целом на дополнительные полномочия, передача которых согласована на федеральном уровне, краю требуется, по предварительным расчетам, около 1,9 млрд. рублей.

Предлагаемое решение:

При выделении субъектам Федерации средств из Федерального фонда компенсаций на реализацию федеральных полномочий следует пересмотреть вопрос о механизме учета дополнительных средств, необходимых для осуществления федеральных полномочий.

3. Частью 8 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления обязаны до 1 января 2009 года осуществить по законодательству о приватизации отчуждение или перепрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности, не соответствующего требованиям статьи 50 этого закона и подлежащего передаче в федеральную собственность. Относительно такого же муниципального имущества, подлежащего передаче в собственность субъектов Российской Федерации, требования не установлены.

Не предусмотрена ответственность сторон за невыполнение положений законов, предусматривающих процедуру разграничения государственной и муниципальной собственности.

Предлагаемое решение:

Внести изменения в федеральные законы № 131-ФЗ, № 122-ФЗ в части конкретизации ответственности сторон за невыполнение положений законов, предусматривающих процедуру разграничения имущества по уровням власти.

4. В соответствии с Федеральным законом № 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, закрепляются за органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

В то же время решения о разрешении строительства согласно Федеральному закону № 131-ФЗ и Градостроительному кодексу Российской Федерации принимают органы местного самоуправления поселений.

Предлагаемое решение:

Внести изменения в Федеральный закон № 53-ФЗ, касающиеся передачи полномочий по распоряжению землями в населенных пунктах органам местного самоуправления поселений.

5. Вопросы государственной регистрации права собственности муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю отрегулированы Федеральным законом № 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" и постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404 "Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю".

В то же время нет ясности по земельным участкам, которые в 1992—1993 годах передавались в ведение местных администраций. Как правило, это земли в границах населенного пункта, а также прилегающие к ним земли, необходимые для сенокошения, выпаса скота и других нужд жителей села.

Предлагаемое решение:

Необходимо определить порядок государственной регистрации права муниципальной собственности на данные земельные участки.

Данные по исполнению доходов муниципальных образований Ставропольского края за 8 месяцев 2006 года (тыс. руб.)

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
	Александровский район	40673	26732	-13941	65,7	-14125	8	184	1
	Александровский муниц. район	26601	19932	-6669	74,9	-6669	1		
1.	Александровский сельсовет	7190	4189	-3001	58,3	-3001	1		
2.	село Грушевское	1021	269	-752	26,3	-752	1		
3.	Калиновский сельсовет	1366	253	-1113	18,5	-1113	1		
4.	Круглолесский сельсовет	424	608	184	143,3			184	1
5.	Новокавказский сельсовет	1098	594	-504	54,1	-504	1		
6.	Саблинский сельсовет	958	406	-552	42,4	-552	1		
7.	село Северное	909	324	-585	35,6	-585	1		
8.	Средненский сельсовет Андроповский район Андроповский муниц. район	1106 21421 15559	157 22279 17139	-949 858 1580	14,2 104,0 110,2	-949 -935	1 9	1793 1580	3 1
9.	Водораздельный сельсовет	511	431	-80	84,3	-80	1		
10.	станица Воровсколесская	155	222	67	143,2			67	1
11.	Казинский сельсовет	166	93	-73	56,0	-73	1		
12.	Красноярский сельсовет	222	92	-130	41,4	-130	1		
13.	село Крымгиреевское	220	178	-42	80,9	-42	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
14.	Курсавский сельсовет	2448	2594	146	106,0			146	1
15.	Куршавский сельсовет	280	144	-136	51,4	-136	1		
16.	Новоянкульский сельсовет	440	210	-230	47,7	-230	1		
17.	Солуно-Дмитриевский сельсовет	821	754	-67	91,8	-67	1		
18.	село Султан	136	58	-78	42,6	-78	1		
19.	Янкульский сельсовет Апанасенковский район Апанасенковский муниц. район	463 25608 16439	364 25625 18784	-99 17 2345	78,6 100,1 114,3	-99 -2652	1 9	2669 2345,3	3 1
20.	Айгурский сельсовет	412	136	-276	33,0	-276	1		
21.	село Апанасенковское	636	244	-392	38,4	-392	1		
22.	село Белые Копани	286	144	-142	50,3	-142	1		
23.	село Воздвиженское	566	378	-188	66,8	-188	1		
24.	село Вознесеновское	501	215	-286	42,9	-286	1		
25.	Дербетовский сельсовет	бст дох 8	298	-148	66,8	-148	1		
26.	село Дивное	4010	3079	-931	76,8	-931,2	1		
27.	село Киевка	519	833	314	160,5			314	1
28.	село Малая Джалга	536	519	-17	96,8	-17	1		
29.	село Манычское	450	460	10	102,2			10	1
30.	село Рагули Арзгирский район Арзгирский муниц. район	807 21378 12540	535 17407 14374	-272 -3971 1834	66,3 81,4 114,6	-272 -5805	1 8	1834 1834	1 1

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
31.	Арзгирский сельсовет	4370	2188	-2182	50,1	-2182	1		
32.	село Каменная Балка	408	52	-356	12,7	-356	1		
33.	Новороман овский сельсовет	610	123	-487	20,2	-487	1		
34.	село Петропавловское	1060	157	-903	14,8	-903	1		
35.	село Родниковское	688	31	-657	4,5	-657	1		
36.	село Садовое	399	42	-357	10,5	-357	1		
37.	село Серафимовское	758	310	-448	40,9	-448	1		
38.	Чограйский сельсовет Благодарненский район Благодарненский муниц. район	545 61328 35702	130 51997 37841	-415 -9331 2139	23,9 84,8 106,0	-415 -11470	1 14	2139 2139	1 1
39.	Александрийский сельсовет	1488	985	-503	66,2	-503	1		
40.	село Алексеевское	1098	436	-662	39,7	-662	1		
41.	город Благодарный	11882	8643	-3239	72,7	-3239	1		
42.	хутор Большевик	145	87	-58	60,0	-58	1		
43.	село Бурлацкое	1571	613	-958	39,0	-958	1		
44.	село Елизаветинское	1677	645	-1032	38,5	-1032	1		
45.	Каменнобалковский сельсовет	1683	284	-1399	16,9	-1399	1		
46.	Красноключевский сельсовет	545	459	-86	84,2	-86	1		
47.	село Мирное	657	497	-160	75,6	-160	1		
48.	село Сотниковское	2248	568	-1680	25,3	-1680	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
49.	село Спасское	1050	338	-712	32,2	-712	1		
50.	Ставропольский сельсовет	828	457	-371	55,2	-371	1		
51.	село Шишкино	133	70	-63	52,6	-63	1		
52.	аул Эдельбай Буденновский район Буденновский муниц. район	621 34491 15978	74 40674 24504	-547 6183 8526	11,9 117,9 153,4	-547 -3233	1 10	9416 8526	4 1
53.	село Архангельское	1093	895	-198	81,9	-198	1		
54.	Архиповский сельсовет	610	380	-230	62,3	-230	1		
55.	Искровский сельсовет	1322	861	-461	65,1	-461	1		
56.	Краснооктябрьский сельсовет	307	341	34	111,1			34	1
57.	Новожизненский сельсовет	2228	25509	281	112,6			281	1
58.	Орловский сельсовет	1873	1762	-111	94,1	-111	1		
59.	Покойненский сельсовет	2227	1900	-327	85,3	-327	1		
60.	село Прасковея	2175	1753	-422	80,6	-422	1		
61.	Преображенский сельсовет	1050	445	-605	42,4	-605	1		
62.	Стародубский сельсовет	1887	1853	-34	98,2	-34	1		
63.	Терский сельсовет	955	719	-236	75,3	-236	1		
64.	село Толстово-Васюковское	1400	1975	575	141,1			575	1
65.	Томузловский сельсовет Георгиевский район Георгиевский муниц. район	1386 60385 43520	777 60530 47028	-609 145 3408	56,1 100,2 108,1	-609 -3728	1 12	3873 3508	3 1

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
66.	Александрийский сельсовет	1560	1348	-212	86,4	-212	1		
67.	Балковский сельсовет	582	245	-337	42,1	-337	1		
68.	станица Георгиевская	569	457	-112	80,3	-112	1		
69.	село Краснокумское	1287	1360	73	105,7			73	1
70.	Крутоярский сельсовет	788	199	-589	25,3	-589	1		
71.	станица Лысогорская	1153	630	-523	54,6	-523	1		
72.	Незлобненский сельсовет	4203	4155	-48	98,9	-48	1		
73.	поселок Новый	562	444	-118	79,0	-118	1		
74.	село Новозаведеннное	1657	916	-741	55,3	-741	1		
75.	село Обильное	1584	1080	-504	68,2	-504	1		
76.	станица Подгорная	831	612	-219	73,6	-219	1		
77.	Ульяновский сельсовет	771	1063	292	137,9			292	1
78.	Урухский сельсовет	669	347	-322	51,9	-322	1		
79.	Шаумяновский сельсовет Грачевский район Грачевский муниц. район	649 21847 12892	646 21781 15852	-3 -66 2960	99,5 99,7 123,0	-3 -3328	1 6	3262 2960	3 1
80.	село Бешпагир	729	393	-336	53,9	-336	1		
81.	Грачевский сельсовет	1804	1883	79	104,4			79	1
82.	Красный сельсовет	660	379	-281	57,4	-281	1		
83.	Кугультинский сельсовет	2515	1386	-1129	55,1	-1129	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
84.	Сергиевский сельсовет	472	302	-170	64,0	-170	1		
85.	Спицевский сельсовет	1632	638	-994	39,1	-994	1		
86.	Старомарьевский сельсовет	450	673	223	149,6			223	1
87.	село Тугулук Изобильненский район Изобильненский муниц. район	693 141785 89522	275 143605 99430	-418 1820 9908	39,7 101,3 111,1	-418 -10443,32	1 11	12263,3 9908,07	5 1
88.	станица Баклановская	1117	554	-563	49,6	-563,4955	1		
89.	город Изобильный	16608	17574	966	105,8			965,98	1
90.	Каменнобродский сельсовет	1805	2927	1122	162,2			1122,23	1
91.	Московский сельсовет	1632	1308	-324	80,2	-323,5594	1		
92.	Новоизобильненский сельсовет	1290	1032	-258	80,0	-257,9542	1		
93.	станица Новотроицкая	2080	825	-1255	39,6	-1255,462	1		
94.	Передовой сельсовет	1612	1037	-575	64,3	-575,4482	1		
95.	Подлужненский сельсовет	341	233	-108	68,3	-107,9615	1		
96.	село Птичье	865	900	35	104,0			34,6812	1
97.	Рождественский сельсовет	1956	2188	232	111,9			232,365	1
98.	поселок Рыздвяный	5181	4940	-241	95,4	-240,7728	1		
99.	поселок Солнечнодольск	13763	7457	-6306	54,2	-6306,254	1		
100.	хутор Спорный	1326	1236	-89	93,3	-89,30418	1		
101.	Староизобильненский сельсовет	1496	1236	-260	82,6	-259,7769	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
102.	село Тищенское Ипатовский район Ипатовский муниц. район	1192 89932 62187	729 93027 68366	-463 3095 6179	61,1 103,4 109,9	-463,3282 -5166	1 12	8261 453	5 1
103.	Большевистский сельсовет	1170	1623	453	138,7			453	1
104.	село Большая Джалга	1398	655	-743	46,9	-743	1		
105.	село Бурукшун	677	427	-250	63,1	-250	1		
106.	Винодельненский сельсовет	840	790	-50	94,0	-50	1		
107.	Добровольно-Васильевский сельсовет	669	458	-211	68,5	-211	1		
108.	город Ипатово	10508	11989	1481	114,1			1481	1
109.	Золотаревский сельсовет	754	247	-507	32,8	-507	1		
110.	Кевсалинский сельсовет	2747	2623	-124	95,5	-124	1		
111.	Красочный сельсовет	1896	1404	-492	74,1	-492	1		
112.	Леснодачненский сельсовет	478	102	-376	21,3	-376	1		
113.	Лиманский сельсовет	1174	291	-883	24,8	-883	1		
114.	Мало-Барханчакский сельсовет	1092	760	-332	69,6	-332	1		
115.	Октябрьский сельсовет	1156	1257	101	108,7			101	1

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
116.	Первомайский сельсовет	758	805	47	106,2			47	1
117.	Советскорунный сельсовет	1432	867	-565	60,5	-565	1		
118.	Тахтинский сельсовет Кировский район Кировский муниц. район	996 42190 24505	363 46890 28723	-633 4700 4218	36,4 111,1 117,2	-633 -1420	1 4	6120 4218	7 1
119.	Горнозаводской сельсовет	1013	797	-216	78,7	-216	1		
120.	Зольский сельсовет	2962	4053	1091	136,8			1091	1
121.	Комсомольский сельсовет	713	958	245	134,4			245	1
122.	станица Марьинская	1600	1147	-453	71,7	-453	1		
123.	город Новопавловск	8420	8429	9	100,1			9	1
124.	Новосредненский сельсовет	349	487	138	139,5			138	1
125.	Орловский сельсовет	593	414	-179	69,8	-179	1		
126.	Советский сельсовет	857	1207	350	140,8			350	1
127.	Старопавловский сельсовет	1156	584	-572	50,5	-572	1		
128.	поселок Фазанный Кочубеевский район Кочубеевский муниц. район	22 71305 47520	91 69304 50342	69 -2001 2822	413,6 97,2 105,9	-7755	11	69 5754 2822	1 5 1
129.	Балахоновский сельсовет	1130	1042	-88	92,2	-88	1		
130.	Барсуковский сельсовет	708	1065	357	150,4			357	1
131.	станица Беломечетская	410	85	-325	20,7	-325	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
132.	Васильевский сельсовет	479	194	-285	40,5	-285	1		
133.	Вревский сельсовет	531	528	-3	99,4	-3	1		
134.	Георгиевский сельсовет	801	439	-362	54,8	-362	1		
135.	Заветненский сельсовет	461	318	-143	69,0	-143	1		
136.	Ивановский сельсовет	2773	1944	-829	70,1	-829	1		
137.	Казьминский сельсовет	1874	1931	57	103,0			57	1
138.	село Кочубеевское	11281	6024	-5257	53,4	-5257	1		
139.	Мищенский сельсовет	528	208	-320	39,4	-320	1		
140.	Надзорненский сельсовет	546	530	-16	97,1	-16	1		
141.	Новодеревенский сельсовет	660	533	-127	80,8	-127	1		
142.	Стародворцовский сельсовет	973	3347	2374	344,0			2374	1
143.	Усть-Невинский сельсовет Красногвардейский район Красногвардейский муниц. район	630 51736 26655	774 44919 27783	144 -6817 1128	122,9 86,8 104,2	-7945	11	144 1128 1128	1 1 1
144.	село Дмитриевское	2256	1904	-352	84,4	-352	1		
145.	Коммунаровский сельсовет	1018	656	-362	64,4	-362	1		
146.	село Красногвардейское	6700	4607	-2093	68,8	-2093	1		
147.	село Ладовская Балка	4678	3879	-799	82,9	-799	1		
148.	Медвеженский сельсовет	1441	458	-983	31,8	-983	1		
149.	село Новомихайловское	2209	1561	-648	70,7	-648	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
150.	село Покровское	762	292	-470	38,3	-470	1		
151.	село Преградное	1455	542	-913	37,3	-913	1		
152.	Привольненский сельсовет	2341	2072	-269	88,5	-269	1		
153.	Родыковский сельсовет	1144	800	-344	69,9	-344	1		
154.	Штурмовский сельсовет Курский район Курский муниц. район	1077 22614 14276	365 24684 15840	-712 2070 1564	33,9 109,2 111,0	-712 -974	1 7	3044 1564	6 1
155.	Балтийский сельсовет	729	569	-160	78,1	-160	1		
156.	Галюгаевский сельсовет	336	118	-218	35,1	-218	1		
157.	Кановский сельсовет	637	530	-107	83,2	-107	1		
158.	Курский сельсовет	3132	4281	1149	136,7			1149	1
159.	Мирненский сельсовет	138	108	-30	78,3	-30	1		
160.	Полтавский сельсовет	805	747	-58	92,8	-58	1		
161.	Ростовановский сельсовет	665	882	217	132,6			217	1
162.	Рощинский сельсовет	135	162	27	120,0			27	1
163.	Русский сельсовет	290	207	-83	71,4	-83	1		
164.	Серноводский сельсовет	340	419	79	123,2			79	1
165.	станица Стодеревская	488	170	-318	34,8	-318	1		
166.	село Эдиссия Левокумский район Левокумский муниц. район	643 31240 22307	651 26021 20190	8 -5219 -2117	101,2 83,3 90,5	-5351 -2117	11 1	8 132	1 1

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
167.	Бургун-Маджарский сельсовет	430	184	-246	42,8	-246	1		
168.	Величаевский сельсовет	922	743	-179	80,6	-179	1		
169.	Владимировский сельсовет	441	176	-265	39,9	-265	1		
170.	Заринский сельсовет	515	201	-314	39,0	-314	1		
171.	село Левокумское	3147	3039	-108	96,6	-108	1		
172.	Николо-Александровский сельсовет	1251	533	-718	42,6	-718	1		
173.	поселок Новокумский	306	81	-225	26,5	-225	1		
174.	село Правокумское	968	346	-622	35,7	-622	1		
175.	село Приозерское	488	77	-411	15,8	-411	1		
176.	Туркасадский сельсовет	324	178	-146	54,9	-146	1		
177.	село Урожайное Минераловодский район Минераловодский муниц. район	141 198554 135226	273 197835 138839	132 -719 3613	193,6 99,6 102,7	-7296	10	132 6577 3613	1 6 1
178.	город Минеральные Воды	51023	45203	-5820	88,6	-5820	1		
179.	поселок Анджиевский	3784	3837	53	101,4			53	1
180.	Гражданский сельсовет	798	448	-350	56,1	-350	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
181.	село Греческое	138	59	-79	42,8	-79	1		
182.	Левокумский сельсовет	1037	964	-73	93,0	-73	1		
183.	Ленинский сельсовет	1655	3687	2032	222,8			2032	1
184.	Марьино-Колодцевский сельсовет	537	255	-282	47,5	-282	1		
185.	село Нагутское	195	71	-124	36,4	-124	1		
186.	Нижнеалександровский сельсовет	254	63	-191	24,8	-191	1		
187.	Первомайский сельсовет	1210	1980	770	163,6			770	1
188.	Перевальненский сельсовет	125	141	16	112,8			16	1
189.	Побегайловский сельсовет	1279	1372	93	107,3			93	1
190.	Прикумский сельсовет	266	205	-61	77,1	-61	1		
191.	Розовский сельсовет	292	158	-134	54,1	-134	1		
192.	Ульяновский сельсовет Нефтекумский район Нефтекумский муниц. район	735 59824 41141	553 61943 47178	-182 2119 6037	75,2 104 114,7	-182 -4802	1 9	6921 6037	4 1
193.	село Ачикулак	457	532	75	116,4			75	1
194.	поселок Затеречный	1759	1450	-309	82,4	-309	1		
195.	Закумский сельсовет	272	380	108	139,7			108	1
196.	Зимневочный сельсовет	660	1361	701	206,2			701	1

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
197.	Зункарский сельсовет	343	134	-209	39,1	-209	1		
198.	Кара-Тюбинский сельсовет	1201	396	-805	33,0	-805	1		
199.	Каясулинский сельсовет	844	469	-375	55,6	-375	1		
200.	Махмуд-Мектебский сельсовет	181	94	-87	51,9	-87	1		
201.	город Нефтекумск	11829	9497	-2332	80,3	-2332	1		
202.	Новкус-Артезианский сельсовет	491	319	-172	65,0	-172	1		
203.	Озек-Суатский сельсовет	509	58	-451	11,4	-451	1		
204.	Тукуй-Мектебский сельсовет Новоалександровский район Новоалександровский муниц. район	137 68860 38141	75 65201 39150	-62 -3659 1009	54,7 94,7 102,6	-62 -6480	1 9	2821 1009	4 1
205.	Горьковский сельсовет	3067	1313	-1754	42,8	-1754	1		
206.	Григорополисский сельсовет	2569	2148	-421	83,6	-421	1		
207.	станица Кармалиновская	788	147	-641	18,7	-641	1		
208.	Краснозоринский сельсовет	1453	274	-1179	18,9	-1179	1		
209.	Красночервонный сельсовет	1350	808	-542	59,9	-542	1		
210.	город Новоалександровск	9586	10449	863	109,0			863	1
211.	Присадовый сельсовет	800	459	-341	57,4	-341	1		
212.	Радужский сельсовет	2438	3091	653	126,8			653	1
213.	Раздольненский сельсовет	1872	1478	-394	79,0	-394	1		
214.	станица Расшеватская	3095	3070	-25	99,2	-25	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
215.	Светлинский сельсовет	1084	1380	296	127,3			296	1
216.	Темижбекский сельсовет Новоселицкий район Новоселицкий муниц. район	2617 23813 12191	1434 19424 12717	-1183 -4389 526	54,8 81,6 104,3	-1183 -4915	1 8	526 526	1 1
217.	село Долиновка	881	396	-485	44,9	-485	1		
218.	Журавский сельсовет	2415	1433	-982	59,3	-982	1		
219.	село Китаевское	1434	946	-488	66,0	-488	1		
220.	Новомаякский сельсовет	272	169	-103	62,1	-103	1		
221.	село Новоселицкое	2954	2223	-731	75,3	-731	1		
222.	село Падинское	515	371	-144	72,0	-144	1		
223.	село Чернолесское	2699	879	-1820	32,6	-1820	1		
224.	поселок Щелкан Петровский район Петровский муниц. район	452 121637 87563	290 125064 95172	-162 3427 7609	64,2 102,8 108,7	-162 -6249	1 8	9676 7609	6 1
225.	село Благодатное	1231	844	-387	68,6	-387	1		
226.	Высоцкий сельсовет	981	1066	85	108,7			85	1
227.	село Гофицкое	1395	488	-907	35,0	-907	1		
228.	Дон-Балковский сельсовет	931	447	-484	-484	48,0	-484	1	
229.	Константиновский сельсовет	1146	2419	1273	211,1			1273	1
230.	село Николина Балка	418	180	-238	43,1	-238	1		
231.	Прикулаусский сельсовет	350	589	239	168,3			239	1

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
232.	Просянский сельсовет	782	436	-346	55,8	-346	1		
233.	Рогато-Балковский сельсовет	2661	3120	459	117,2			459	1
234.	город Светлоград	21651	18339	-3312	84,7	-3312	1		
235.	село Сухая Буйвола	1067	1078	11	101,0			11	1
236.	Шангалинский сельсовет	939	755	-184	80,4	-184	1		
237.	село Шведино Предгорный район Предгорный муниц. район	522 107564 89359	131 117613 95025	-391 10049 5666	25,1 109,3 106,3	-391 -1489	1 6	11538 5666	10 1
238.	станица Бекешевская	228	347	119	152,2			119	1
239.	станица Боргустанская	309	425	116	137,5			116	1
240.	Винсадский сельсовет	1410	2241	831	158,9			831	1
241.	Ессентукский сельсовет	5359	6210	851	115,9			851	1
242.	поселок Мирный	197	173	-24	87,8	-24	1		
243.	Нежинский сельсовет	1287	1457	170	113,2			170	1
244.	Новоблагодарненский сельсовет	911	587	-324	64,4	-324	1		
245.	Подкумский сельсовет	601	590	-11	98,2	-11	1		
246.	Пригородный сельсовет	358	298	-60	83,2	-60	1		
247.	Пятигорский сельсовет	1392	2248	856	161,5			856	1
248.	Суворовский сельсовет	1386	1861	475	134,3			475	1
249.	Тельмановский сельсовет	1105	405	-700	36,7	-700	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
250.	Этокский сельсовет	1653	3685	2032	222,9			2032	1
251.	Юцкий сельсовет	935	565	-370	60,4	-370	1		
252.	Яснополянский сельсовет Советский район Советский муниц. район	1074 94082 66017	1496 89076 68764	422 -5006 2747	139,3 94,7 104,2	-7753	7	422 2746,8 2746,8	1 1 1
253.	Восточный сельсовет	1234	302	-932	24,5	-932	1		
254.	село Горькая Балка	2705	1884	-821	69,6	-821	1		
255.	город Зеленокумск	14677	12544	-2133	85,5	-2133	1		
256.	Нинский сельсовет	2672	1557	-1115	58,3	-1115	1		
257.	село Отказное	1103	846	-257	76,7	-257	1		
258.	Правокумский сельсовет	1346	368	-978	27,3	-978	1		
259.	Солдато-Александровский сельсовет Степновский район Степновский муниц. район	4328 18702 9291	2811 13854 8448	-1517 -4848 -843	64,9 74,1 90,9	-1517 -4848 -843	1 8 1		
260.	Богдановский сельсовет	1533	262	-1271	17,1	-1271	1		
261.	Варениковский сельсовет	1062	586	-476	55,2	-476	1		
262.	Верхнестепновский сельсовет	1908	915	-993	48,0	-993	1		
263.	Иргаклинский сельсовет	661	484	-177	73,2	-177	1		
264.	Ольгинский сельсовет	980	949	-31	96,8	-31	1		
265.	село Соломенское	905	382	-523	42,2	-523	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
266.	Степновский сельсовет Труновский район Труновский муниц. район	2362 38128 21651	1828 28425 19599	-534 -9703 -2052	77,4 74,6 90,5	-534 -9703 -2052	1 7 1		
267.	Безопасненский сельсовет	3113	1143	-1970	36,7	-1970	1		
268.	Донской сельсовет	5490	3720	-1770	67,8	-1770	1		
269.	Кировский сельсовет	2880	949	-1931	33,0	-1931	1		
270.	село Новая Кугульта	324	154	-170	47,5	-170	1		
271.	село Подлесное	802	335	-467	41,8	-467	1		
272.	Труновский сельсовет Туркменский район Туркменский муниц. район	3868 20226 10897	2525 15115 9531	-1343 -5111 -1366	65,3 74,7 87,5	-1343 -5267 -1366	1 10 1	156	2
273.	Владимировский сельсовет	385	301	-84	78,2	-84	1		
274.	село Казгулак	961	232	-729	24,1	-729	1		
275.	село Камбулат	830	220	-610	26,5	-610	1		
276.	Кендже-Кулакский сельсовет	756	132	-624	17,5	-624	1		
277.	Красноманычский сельсовет	268	342	74	127,6			74	1
278.	Куликово-Копанский сельсовет	517	166	-351	32,1	-351	1		
279.	Кучерлинский сельсовет	535	395	-140	73,8	-140	1		
280.	Летнеставочный сельсовет	2288	2370	82	103,6			82	1
281.	село Малые Якуры	884	357	-527	40,4	-527	1		
282.	Новокучерлинский сельсовет	344	72	-272	20,9	-272	1		

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
283.	Овощинский сельсовет Шпаковский район Шпаковский муниц. район	1561 144263 116562	997 156179 128951	-564 11916 12389	63,9 108,3 110,6	-564 -2381	1 11	14297 12389	2 1
284.	Верхнерусский сельсовет	5578	5447	-131	97,7	-131	1		
285.	Деминский сельсовет	561	262	-299	46,7	-299	1		
286.	Дубовский сельсовет	831	347	-484	41,8	-484	1		
287.	Казинский сельсовет	687	630	-57	91,7	-57	1		
288.	город Михайловск	14525	16433	1908	113,1			1908	1
289.	Надеждинский сельсовет	1181	1025	-156	86,8	-156	1		
290.	станица Новомарьевская	403	228	-175	56,6	-175	1		
291.	Пелагиадский сельсовет	1287	1255	-32	97,5	-32	1		
292.	Сенгилеевский сельсовет	630	436	-194	69,2	-194	1		
293.	Татарский сельсовет	1022	702	-320	68,7	-320	1		
294.	Темнолесский сельсовет	701	360	-341	51,4	-341	1		
295.	Цимлянский сельсовет	295	103	-192	34,9	-192	1		
296.	город Буденновск	140142	143500	3358	102,4			3358	1
297.	город Георгиевск	107136	111252	4116	103,8			4116	1
298.	город Ессентуки	169340	149314	-20026	88,2	-20026	1		
299.	город Железноводск	93363	94663	1300	101,4			1300	1

№ п/п	Наименование муниципального образования	Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов				Исполнение плана налоговых и неналоговых доходов муниципалитетами			
		за 8 месяцев (отчетный период)		Выполнение плана 8 месяцев		недовыполнили (-)		перевыполнили (+)	
		План	Отчет	абс. сумма	%	сумма	кол-во	сумма	кол-во
300.	город Кисловодск	161282	182600	21318	113,2			21318	1
301.	город Лермонтов	50707	57137	6430	112,7			6430	1
302.	город Невинномыск	297660	311488	13828	104,6			13828	1
303.	город Пятигорск	419316	419551	235	100,1			235	1
304.	город Ставрополь	967851	1059735	91884	109,5			91884	1
	ВСЕГО	4040383	4134444	94061	102,3	-165540	237	259600	93

Приложение 4

Статистические данные Научно-исследовательского финансового института Академии бюджета и казначейства Минфина России по проблемам межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления

Уровень налоговой составляющей за 1998—2005 гг. в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ с ранжировкой по возрастающей в 2005 г. с учетом ЗАТО

Таблица 1

(млн. руб.)

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонение от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	
32	1	Республика Ингушетия	687,6	97	14,15	5540	510	9,20	-4,94
37	2	Чеченская Республика	94,7	0	0,00	16753	2180	13,01	x
57	3	Коми-Пермяцкий авт. округ	307,4	81	26,48	2724	469	17,23	-9,24
66	4	Республика Тыва	783,1	154	19,66	6859	1190	17,35	-2,32
31	5	Усть-Ордынский Бурятский авт. округ	310,5	67	21,53	2317	452	19,51	-2,02
78	6	Республика Дагестан	3134,0	597	19,05	22529	4424	19,64	0,59
64	7	Республика Алтай	441,6	140	31,80	5799	1352	23,31	-8,48
88	8	Корякский авт. округ	296,9	107	35,98	3019	714	23,65	-12,34

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонение от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	
33	9	Кабардино-Балкарская Республика	2027,5	695	34,28	8830	2506	28,38	-5,89
35	10	Карачаево-Черкесская Республика	630,0	305	48,44	5233	1753	33,49	-14,94
30	11	Республика Северная Осетия — Алания	1142,2	444	38,84	9833	3323	33,80	-5,04
87	12	Республика Адыгея	920,5	319	34,68	4699	1669	35,52	0,84
36	13	Еврейская авт. область	454,9	183	40,13	3341	1329	39,76	-0,37
89	14	Республика Калмыкия	824,3	302	36,66	3791	1570	41,41	4,75
84	15	Алтайский край	4741,9	2541	53,59	29703	12664	42,64	-10,95
68	16	Камчатская область	1759,3	995	56,58	12609	5449	43,22	-13,36
80	17	Магаданская область	1693,9	908	53,63	9024	4023	44,58	-9,05
85	18	Курганская область	1803,5	1145	63,46	11335	5094	44,94	-18,52
45	19	Республика Саха (Якутия)	5165,6	3769	72,97	51746	23749	45,90	-27,08
5	20	Республика Бурятия	2076,4	1037	49,92	15611	7362	47,16	-2,77
44	21	Республика Марий Эл	1118,2	677	60,55	8188	3889	47,49	-13,06
58	22	Агинский Бурятский авт. округ	131,9	22	16,87	2324	1108	47,68	30,81
2	23	Ивановская область	1722,5	1031	59,85	13207	6383	48,33	-11,52
52	24	Пензенская область	2056,8	1430	69,51	15604	7777	49,84	-19,67
14	25	Тамбовская область	1908,4	1238	64,87	12699	6503	51,21	-13,66
65	26	Амурская область	2606,4	1395	53,51	18597	9840	52,91	-0,60

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонение от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	
34	27	Ставропольский край	4285,8	2742	63,98	28999	15406	53,13	-10,85
48	28	Брянская область	1695,4	1206	71,13	13453	7148	53,13	-18,00
56	29	Чувашская Республика	2200,0	1579	71,79	15000	7984	53,23	-18,57
75	30	Кировская область	2946,1	1962	66,59	17469	9477	54,25	-12,34
27	31	Читинская область	2102,8	1356	64,48	16704	9194	55,04	-9,43
49	32	Псковская область	1265,1	713	56,34	9165	5155	56,25	-0,08
39	33	Ульяновская область	2651,4	2073	78,17	14018	8123	57,95	-20,22
83	34	Архангельская область	2849,2	2123	74,51	23191	13473	58,10	-16,41
40	35	Приморский край	5844,2	3427	58,63	35224	20669	58,68	0,05
43	36	Воронежская область	3825,5	2696	70,47	25071	15378	61,34	-9,13
42	37	Ростовская область	6227,9	4462	71,64	47086	28910	61,40	-10,24
81	38	Тверская область	2954,6	2214	74,95	19166	12139	63,34	-11,61
7	39	Калужская область	2104,9	1336	63,46	14605	9279	63,54	0,07
86	40	Костромская область	2078,3	1134	54,54	8271	5266	63,67	9,13
4	41	Республика Татарстан	16036,4	10799	67,34	87255	56103	64,30	-3,05
11	42	Хабаровский край	5323,2	3794	71,26	33007	21248	64,37	-6,89
82	43	Мурманская область	4305,7	2859	66,40	23414	15095	64,47	-1,93
21	44	Новосибирская область	5187,0	4532	87,37	40625	26349	64,86	-22,51
15	45	Орловская область	1769,3	1181	66,74	9687	6302	65,06	-1,68
72	46	Владимирская область	2697,7	1789	66,33	16443	10705	65,11	-1,22
19	47	г. Санкт-Петербург	16258,5	12652	77,82	142804	93495	65,47	-12,35

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонение от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	
55	48	Саратовская область	5519,2	4042	73,24	27164	18206	67,02	-6,22
6	49	Астраханская область	1833,4	1226	66,88	11642	7819	67,16	0,28
26	50	Республика Хакасия	1305,8	1060	81,19	7285	4957	68,04	-13,15
71	51	Чукотский авт. округ	943,9	350	37,05	13167	8986	68,25	31,20
38	52	Республика Карелия	2104,3	1416	67,27	13805	9430	68,31	1,04
8	53	Калининградская область	1736,0	1166	67,17	15145	10360	68,41	1,24
70	54	Иркутская область	6069,5	5152	84,88	41631	28688	68,91	-15,97
28	55	Сахалинская область	2522,5	1817	72,04	17184	11896	69,23	-2,81
73	56	Кемеровская область	8983,3	6594	73,40	57211	39723	69,43	-3,97
3	57	Краснодарский край	7574,5	5911	78,04	61558	42879	69,66	-8,38
25	58	Республика Мордовия	1990,7	1034	51,93	19406	13532	69,73	17,80
67	59	Волгоградская область	4576,4	3437	75,11	29549	20724	70,14	-4,97
12	60	Новгородская область	1676,8	995	59,35	11133	7917	71,12	11,77
23	61	Курская область	2755,5	1778	64,52	15163	10807	71,27	6,75
16	62	Тульская область	2792,0	2201	78,83	20735	14960	72,15	-6,69
41	63	Рязанская область	2246,3	1734	77,20	14180	10260	72,35	-4,85
46	64	Республика Башкортостан	14313,9	9985	69,76	59507	43343	72,84	3,08
13	65	Смоленская область	1836,1	1319	71,84	11284	8301	73,57	1,73
10	66	Московская область	16306,2	13107	80,38	140220	104199	74,31	-6,07
1	67	Омская область	5441,4	3832	70,42	41507	31072	74,86	4,44
69	68	Томская область	3887,1	2794	71,89	22719	17026	74,94	3,05

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонение от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	
22	69	Ленинградская область	3888,8	2831	72,79	28126	21204	75,39	2,59
74	70	Красноярский край	10615,7	9406	88,61	72236	55035	76,19	-12,42
29	71	Оренбургская область	4979,2	3763	75,57	29276	22480	76,79	1,22
24	72	Нижегородская область	9274,4	7527	81,16	42518	32723	76,96	-4,20
17	73	Удмуртская Республика	3871,6	2668	68,92	21505	16628	77,32	8,40
51	74	Белгородская область	2747,4	2297	83,59	24731	19263	77,89	-5,70
50	75	Пермская область	7186,7	6801	94,63	47247	37516	79,41	-15,22
47	76	Ярославская область	3843,1	2681	69,77	23107	18547	80,27	10,50
53	77	Челябинская область	9586,9	8336	86,95	51153	41381	80,90	-6,06
61	78	г. Москва	50233,8	45692	90,96	523278	432509	82,65	-8,30
63	79	Республика Коми	5138,6	3533	68,76	24481	20512	83,79	15,03
59	80	Вологодская область	3479,2	3228	92,78	26377	22119	83,86	-8,92
62	81	Свердловская область	12958,6	11864	91,55	71962	61741	85,80	-5,75
20	82	Ямало-Ненецкий авт. округ	13205,3	10260	77,69	58887	51520	87,49	9,80
18	83	Самарская область	9783,5	8986	91,85	55545	49143	88,48	-3,38
9	84	Липецкая область	2909,5	2202	75,68	21953	19551	89,06	13,38
54	85	Ненецкий авт. округ	403,5	238	58,93	4733	4322	91,31	32,38
60	86	Ханты-Мансийский авт. округ — Юрга	22580,5	16404	72,65	142770	133546	93,54	20,89
76	87	Тюменская область	5463,0	4706	86,14	134716	130108	96,58	10,44

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонение от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Налоговые доходы	Уровень налоговой составляющей (%)	
77	88	Таймырский (Долгано-Ненецкий) авт. округ *	653,9	474	72,48	x	x	x	x
79	89	Эвенкийский авт. округ*	280,6	66	23,60	x	x	x	x
		Всего	**412947,5**	**311219,13**	**75,37**	**2998367,12**	**2169114,40**	**72,34**	**-3,02**

* С 2005 г. в составе бюджета Красноярского края.

Таблица 2

Удельный вес безвозмездных и безвозвратных перечислений из федерального бюджета в общей сумме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за за 1998—2005 гг. с ранжировкой по возрастающей в 2005 г. с учетом ЗАТО

(млн. руб.)

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонения от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	
63	1	Ханты-Мансийский а.о. — Югра	22 581	268	1,19	142 770	536	0,38	-0,81
62	2	Тюменская область	5 463	632	11,56	134 716	1 223	0,91	-10,65
60	3	Ямало-Ненецкий а.о.	13 205	22	0,17	58 887	817	1,39	1,22
18	4	Ненецкий а.о.	403	65	16,08	4 733	119	2,52	-13,56
29	5	Самарская область	9 783	376	3,8473	55 545	2 138	3,8484	0,00
76	6	г. Москва	50 234	665	1,32	523 278	20 488	3,92	2,59
54	7	Вологодская область	3 479	117	3,37	26 377	1 360	5,16	1,79
28	8	Липецкая область	2 910	55	1,89	21 953	1 190	5,42	3,53
20	9	Свердловская область	12 959	448	3,46	71 962	4 017	5,58	2,12
9	10	Пермская область	7 187	145	2,02	47 247	3 139	6,64	4,63
53	11	г. Санкт-Петербург	16 258	74	0,46	142 804	9 769	6,84	6,38
22	12	Республика Коми	5 139	236	4,59	24 481	2 054	8,39	3,80
59	13	Ленинградская область	3 889	254	6,54	28 126	2 384	8,48	1,94

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонения от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	
24	14	Московская область	16 306	473	2,90	140 220	13 541	9,66	6,76
17	15	Ярославская область	3 843	326	8,48	23 107	2 314	10,01	1,53
10	16	Кемеровская область	8 983	1 598	17,79	57 211	6 335	11,07	-6,72
61	17	Челябинская область	9 587	486	5,07	51 153	5 673	11,09	6,02
51	18	Оренбургская область	4 979	1 096	22,02	29 276	3 350	11,44	-10,57
47	19	Удмуртская Республика	3 872	879	22,71	21 505	2 719	12,64	-10,07
71	20	Красноярский край	10 616	367	3,45	72 236	10 060	13,93	10,47
50	21	Нижегородская область	9 274	421	4,54	42 518	6 008	14,13	9,59
74	22	Белгородская область	2 747	312	11,34	24 731	3 671	14,85	3,51
69	23	Чукотский а.о.	944	528	55,94	13 167	2 012	15,28	-40,66
72	24	Сахалинская область	2 523	650	25,78	17 184	2 691	15,66	-10,12
1	25	Республика Башкортостан	14 314	739	5,16	59 507	9 589	16,11	10,95
46	26	Томская область	3 887	379	9,74	22 719	3 761	16,56	6,82
70	27	Республика Карелия	2 104	303	14,42	13 805	2 322	16,82	2,41
41	28	Новосибирская область	5 187	343	6,61	40 625	7 047	17,35	10,73
19	29	Омская область	5 441	636	11,69	41 507	7 303	17,59	5,90
67	30	Иркутская область	6 070	457	7,53	41 631	7 673	18,43	10,90
86	31	Краснодарский край	7 574	1 265	16,70	61 558	11 450	18,60	1,90
16	32	Волгоградская область	4 576	744	16,26	29 549	5 635	19,07	2,81
23	33	Смоленская область	1 836	432	23,52	11 284	2 191	19,42	-4,11
43	34	Тульская область	2 792	431	15,44	20 735	4 119	19,87	4,43

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонения от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	
13	35	Республика Хакасия	1 306	166	12,73	7 285	1 531	21,01	8,28
12	36	Рязанская область	2 246	390	17,38	14 180	3 020	21,30	3,91
6	37	Хабаровский край	5 323	994	18,68	33 007	7 126	21,59	2,91
82	38	Новгородская область	1 677	623	37,14	11 133	2 404	21,60	-15,54
38	39	Калининградская область	1 736	165	9,49	15 145	3 525	23,27	13,78
15	40	Тверская область	2 955	442	14,96	19 166	4 538	23,68	8,72
3	41	Астраханская область	1 833	528	28,79	11 642	2 829	24,30	-4,50
73	42	Курская область	2 755	401	14,55	15 163	3 697	24,38	9,83
26	43	Республика Саха (Якутия)	5 166	873	16,89	51 746	13 380	25,86	8,96
25	44	Калужская область	2 105	709	33,67	14 605	3 785	25,91	-7,75
40	45	Республика Татарстан	16 036	790	4,92	87 255	23 264	26,66	21,74
45	46	Республика Мордовия	1 991	649	32,59	19 406	5 251	27,06	-5,52
4	47	Воронежская область	3 825	742	19,39	25 071	6 795	27,10	7,71
21	48	Владимирская область	2 698	698	25,88	16 443	4 501	27,37	1,49
8	49	Ростовская область	6 228	1 284	20,61	47 086	12 900	27,40	6,78
55	50	Саратовская область	5 519	1 315	23,82	27 164	7 456	27,45	3,62
11	51	Архангельская область	2 849	414	14,54	23 191	6 453	27,82	13,28
42	52	Орловская область	1 769	388	21,92	9 687	2 772	28,61	6,69
7	53	Костромская область	2 078	601	28,91	8 271	2 391	28,91	-0,01
49	54	Ульяновская область	2 651	494	18,63	14 018	4 092	29,19	10,56
81	55	Мурманская область	4 306	1 224	28,44	23 414	7 116	30,39	1,96

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонения от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	
39	56	Кировская область	2 946	819	27,79	17 469	5 462	31,27	3,47
48	57	Приморский край	5 844	1 834	31,38	35 224	11 352	32,23	0,85
56	58	Чувашская Республика	2 200	313	14,24	15 000	5 280	35,20	20,96
27	59	Ставропольский край	4 286	1 178	27,48	28 999	10 281	35,45	7,97
83	60	Псковская область	1 265	511	40,39	9 165	3 328	36,32	-4,07
75	61	Тамбовская область	1 908	557	29,17	12 699	4 848	38,18	9,01
80	62	Читинская область	2 103	620	29,48	16 704	6 521	39,04	9,55
5	63	Агинский Бурятский а.о.	132	108	81,81	2 324	908	39,09	-42,72
14	64	Ивановская область	1 723	528	30,63	13 207	5 282	39,99	9,37
2	65	Брянская область	1 695	421	24,83	13 453	5 434	40,40	15,56
44	66	Амурская область	2 606	1 087	41,70	18 597	7 739	41,62	-0,08
58	67	Республика Марий Эл	1 118	306	27,36	8 188	3 531	43,13	15,77
52	68	Пензенская область	2 057	575	27,97	15 604	6 934	44,44	16,47
65	69	Республика Бурятия	2 076	1 012	48,73	15 611	7 300	46,76	-1,97
34	70	Магаданская область	1 694	522	30,83	9 024	4 331	47,99	17,16
85	71	Курганская область	1 804	592	32,85	11 335	5 456	48,13	15,28
68	72	Алтайский край	4 742	2 012	42,43	29 703	15 620	52,59	10,16
84	73	Камчатская область	1 759	741	42,11	12 609	6 656	52,79	10,68
87	74	Еврейская автономная область	455	265	58,18	3 341	1 781	53,30	-4,87
89	75	Республика Калмыкия	824	513	62,29	3 791	2 079	54,85	-7,44

	№	Субъекты РФ	1998 год			2005 год			Отклонения от 1998 г. в пунктах (+,-)
			Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	Всего доходов (без учета внутр. оборотов)	Безвозмездные перечисления	Удельный вес безвозмездных перечислений (%)	
36	76	Республика Адыгея	921	594	64,55	4 699	2 850	60,65	-3,90
30	77	Карачаево-Черкесская Республика	630	316	50,21	5 233	3 297	63,00	12,79
35	78	Республика Северная Осетия — Алания	1 142	670	58,68	9 833	6 216	63,22	4,54
33	79	Кабардино-Балкарская Республика	2 028	1 198	59,07	8 830	5 621	63,66	4,59
88	80	Республика Алтай	442	277	62,75	5 799	4 162	71,76	9,01
64	81	Корякский а.о.	297	180	60,67	3 019	2 190	72,53	11,86
78	82	Усть-Ордынский Бурятский а.о.	310	223	71,96	2 317	1 759	75,91	3,95
57	83	Коми-Пермяцкий а.о.	307	191	62,08	2 724	2 143	78,67	16,59
66	84	Республика Тыва	783	622	79,42	6 859	5 412	78,90	-0,52
31	85	Республика Дагестан	3 134	2 515	80,23	22 529	17 849	79,23	-1,01
37	86	Чеченская Республика	94	94	100,00	16 753	14 551	86,85	-13,15
32	87	Республика Ингушетия	688	536	77,88	5 540	5 007	90,38	12,50
77		Таймырский (Долгано-Ненецкий) а.о.*	654	69	10,62	x	x	x	x
79		Эвенкийский а.о.*	281	134	47,79	x	x	x	x
		Всего	412 947	52 245	12,65	2 998 367	488 704	16,30	3,65

* С 2005 г. в составе бюджета Красноярского края.

Таблица 3

Изменение тенденций соотношений среднедушевых бюджетных доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за 1998—2005 гг. с ранжировкой по возрастающей в 2005 г. с учетом ЗАТО

№	Субъекты Федерации	Среднедушевые бюджетные доходы (млн. руб.)		Среднедушевые бюджетные расходы (млн. руб.)		Отношение среднедушевых бюджетных доходов к среднедушевым бюджетным расходам (%)		
		1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	Отклонения в пунктах (+,-)
1	Тюменская область	4037	102445	4021	75038	100,4	136,5	36,12
2	Ямало-Ненецкий а.о.	26056	112594	27157	99756	95,9	112,9	16,92
3	Ханты-Мансийский а.о.	16321	97189	16170	88731	100,9	109,5	8,60
4	Чеченская Республика	121	14683	209	13506	58,0	108,7	50,68
5	Пермская область	2550	17917	2504	16729	101,8	107,1	5,25
6	Псковская область	1560	12435	1594	11717	97,8	106,1	8,31
7	Республика Башкортостан	3482	14589	3554	13805	98,0	105,7	7,69
8	Самарская область	2960	17352	2936	16491	100,8	105,2	4,42
9	Новгородская область	2285	16518	2209	15699	103,4	105,2	1,79
10	Ульяновская область	1801	10376	1651	9881	109,1	105,0	-4,06
11	г. Санкт-Петербург	3463	31044	3383	29642	102,4	104,7	2,37
12	Свердловская область	2798	16252	2809	15593	99,6	104,2	4,59
13	Республика Коми	4463	24579	5203	23601	85,8	104,1	18,37
14	г. Москва	5883	50281	5871	48406	100,2	103,9	3,66
15	Алтайский край	1779	11580	1745	11151	102,0	103,8	1,85

№	Субъекты Федерации	Среднедушевые бюджетные доходы (млн. руб.)		Среднедушевые бюджетные расходы (млн. руб.)		Отношение среднедушевых бюджетных доходов к среднедушевым бюджетным расходам (%)		
		1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	Отклонения в пунктах (+,-)
16	Владимирская область	1668	11058	1719	10672	97,0	103,6	6,59
17	Смоленская область	1607	11073	1635	10689	98,3	103,6	5,32
18	Воронежская область	1548	10742	1596	10425	97,0	103,0	6,04
19	Курская область	2082	12647	2245	12298	92,7	102,8	10,09
20	Краснодарский край	1512	12070	1541	11771	98,1	102,5	4,42
21	Курганская область	1636	11426	1584	11180	103,3	102,2	-1,11
22	Амурская область	2586	20966	2385	20519	108,5	102,2	-6,28
23	Республика Карелия	2729	19637	2822	19239	96,7	102,1	5,36
24	Коми-Пермяцкий а.о.	2030	20481	1881	20070	108,0	102,0	-5,91
25	Республика Хакасия	2246	13466	2360	13209	95,2	101,9	6,78
26	Республика Тыва	2520	22270	2444	21884	103,1	101,8	-1,36
27	Приморский край	2663	17301	2682	17006	99,3	101,7	2,42
28	Ростовская область	1426	10864	1409	10689	101,2	101,6	0,47
29	Республика Адыгея	2049	10559	2079	10397	98,6	101,6	3,00
30	Тульская область	1583	12784	1576	12636	100,5	101,2	0,70
31	Тамбовская область	1487	11091	1396	11015	106,5	100,7	-5,80
32	Архангельская область	1989	18362	2074	18240	95,9	100,7	4,77
33	Ивановская область	1398	11845	1461	11783	95,7	100,5	4,85
34	Томская область	3625	21908	3727	21830	97,3	100,4	3,08
35	Мурманская область	4229	26821	4252	26758	99,5	100,2	0,77

№	Субъекты Федерации	Среднедушевые бюджетные доходы (млн. руб.)		Среднедушевые бюджетные расходы (млн. руб.)		Отношение среднедушевых бюджетных доходов к среднедушевым бюджетным расходам (%)		
		1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	Отклонения в пунктах (+,-)
36	Еврейская автономная область	2264	17679	1985	17682	114,1	99,98	-14,07
37	Оренбургская область	2237	13617	2536	13621	88,2	99,97	11,75
38	Корякский а.о.	9640	125794	10963	125873	87,9	99,9	12,00
39	Республика Марий Эл	1469	11420	1370	11432	107,2	99,9	-7,35
40	Калининградская область	1825	16027	1913	16047	95,4	99,9	4,48
41	Сахалинская область	4145	32301	3994	32391	103,8	99,7	-4,07
42	Омская область	2496	20277	2607	20345	95,8	99,7	3,90
43	Карачаево-Черкесская Республика	1453	12031	1467	12094	99,1	99,5	0,42
44	Республика Татарстан	4238	23151	4482	23302	94,6	99,4	4,79
45	Усть-Ордынский Бурятский а.о.	2168	17291	1936	17406	112,0	99,3	-12,65
46	Удмуртская Республика	2371	13848	2512	13946	94,4	99,3	4,89
47	Кемеровская область	2992	20039	3193	20196	93,7	99,2	5,52
48	Орловская область	1960	11505	2058	11619	95,2	99,0	3,77
49	Ставропольский край	1611	10669	1556	10776	103,5	99,0	-4,53
50	Челябинская область	2606	14401	2666	14553	97,8	99,0	1,18
51	Магаданская область	6883	51568	6610	52123	104,1	98,9	-5,20
52	Московская область	2508	21149	2626	21417	95,5	98,8	3,24
53	Тверская область	1831	13450	1803	13632	101,6	98,7	-2,92

№	Субъекты Федерации	Среднедушевые бюджетные доходы (млн. руб.)		Среднедушевые бюджетные расходы (млн. руб.)		Отношение среднедушевых бюджетных доходов к среднедушевым бюджетным расходам (%)		
		1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	Отклонения в пунктах (+,-)
54	Кабардино-Балкарская Республика	2579	9844	2638	9984	97,7	98,6	0,85
55	Республика Бурятия	2000	16111	1964	16350	101,8	98,5	-3,28
56	Нижегородская область	2515	12342	2641	12541	95,2	98,4	3,19
57	Волгоградская область	1699	11129	1754	11318	96,9	98,3	1,44
58	Ярославская область	2697	17257	2757	17553	97,8	98,3	0,51
59	Республика Ингушетия	2169	11493	1987	11712	109,1	98,1	-11,01
60	Республика Мордовия	2124	22409	2332	22928	91,1	97,7	6,65
61	Калужская область	1936	14291	1899	14632	101,9	97,7	-4,25
62	Пензенская область	1334	10966	1307	11253	102,1	97,4	-4,65
63	Новосибирская область	1887	15261	1865	15665	101,2	97,4	-3,76
64	Республика Дагестан	1478	8592	1278	8845	115,64	97,1	-18,50
65	Читинская область	1772	15729	1718	16252	103,1	96,8	-6,35
66	Республика Алтай	2174	28427	1961	29460	110,9	96,5	-14,38
67	Иркутская область	2321	17267	2454	17938	94,6	96,3	1,67
68	Ленинградская область	2323	17015	2566	17708	90,5	96,1	5,55
69	Саратовская область	2030	10344	2019	10781	100,5	95,9	-4,60
70	Белгородская область	1844	16356	1944	17057	94,9	95,9	1,01
71	Чувашская Республика	1615	11547	1588	12069	101,7	95,7	-6,07
72	Рязанская область	1730	11866	1690	12406	102,4	95,6	-6,71
73	Брянская область	1168	9995	1140	10480	102,5	95,4	-7,10

№	Субъекты Федерации	Среднедушевые бюджетные доходы (млн. руб.)		Среднедушевые бюджетные расходы (млн. руб.)		Отношение среднедушевых бюджетных доходов к среднедушевым бюджетным расходам (%)		
		1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	1998 г.	2005 г.	Отклонения в пунктах (+,-)
74	Республика Северная Осетия — Алания	1724	13967	1661	14736	103,8	94,8	-8,98
75	Кировская область	1838	11957	1743	12636	105,5	94,6	-10,83
76	Астраханская область	1798	11665	1682	12392	106,9	94,1	-12,79
77	Хабаровский край	3495	23245	3937	24695	88,8	94,1	5,37
78	Вологодская область	2620	21186	2740	22570	95,6	93,9	-1,74
79	Красноярский край	3525	24696	3647	26338	96,6	93,8	-2,88
80	Чукотский а.о.	11358	258172	11679	275869	97,3	93,6	-3,67
81	Камчатская область	4816	38441	5475	41193	88,0	93,3	5,36
82	Костромская область	2641	11535	2811	12496	93,9	92,3	-1,63
83	Липецкая область	2337	18448	2402	20630	97,3	89,4	-7,88
84	Агинский Бурятский а.о.	1668	31409	1377	35373	121,1	88,8	-32,32
85	Ненецкий а.о.	8868	112695	8509	127237	104,2	88,6	-15,64
86	Республика Калмыкия	2608	13072	2549	14962	102,3	87,4	-14,93
87	Республика Саха (Якутия)	5162	54413	7399	67813	69,8	80,2	10,48
88	Таймырский (Долгано-Ненецкий) а.о.*	14761	x	14530	x	101,6	x	x
89	Эвенкийский а.о.*	14464	x	14820	x	97,6	x	x
	Всего по субъектам РФ	2822	20898	2883	20494	97,9	102,0	4,10

* С 2005 г. в составе бюджета Красноярского края.

СПИСОК
участников дискуссии и авторов статей

НОВИКОВ Вячеслав Александрович
заместитель председателя Комитета Совета Федерации по бюджету, председатель подкомитета по налогам и сборам

* * *

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич
и.о. заведующего сектором Института экономики Российской академии наук, доктор экономических наук

ВОЛКОВ Виктор Васильевич
президент Российского центра парламентаризма, доктор экономических наук

ЕРМИЛОВ Валерий Георгиевич
проректор по научной работе Академии бюджета и казначейства Минфина России, кандидат экономических наук

ИГУДИН Альберт Григорьевич
заведующий отделом Научно-исследовательского финансового института Академии бюджета и казначейства Минфина России, кандидат экономических наук

ИЛЬИН Владимир Васильевич
заведующий кафедрой Академии бюджета и казначейства Минфина России, доктор экономических наук

КАРЧЕВСКАЯ Светлана Александровна
начальник отдела муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Минфина России

МАКСИМОВА Надежда Сергеевна

заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам

НЕЛЮБИН Анатолий Алексеевич

советник Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, ответственный секретарь Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации

ПАВЛОВА Лидия Петровна

директор Международного центра исследований в области налогообложения и налогового консультирования Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации

ПОЛОВИНКА Владислав Васильевич

консультант Департамента межбюджетных отношений Минфина России

ПРОКОФЬЕВ Станислав Евгеньевич

профессор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук

РЯБУХИН Сергей Николаевич

аудитор Счетной палаты Российской Федерации, кандидат экономических наук

СЕРДЮКОВА Наталья Александровна

заведующая кафедрой Академии бюджета и казначейства Минфина России

ТАКСИР Ким Исаевич

научный руководитель научно-исследовательского отдела Академии бюджета и казначейства Минфина России, доктор экономических наук

ТРУХОВ Александр Иванович
начальник отдела территориального финансового управления министерства финансов Республики Башкортостан по городу Уфа

ШАПОВАЛОВ Владимир Гаврилович
министр финансов правительства Ставропольского края

ШИРОКОВ Александр Николаевич
начальник отдела Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России

СОДЕРЖАНИЕ

Стенограмма заседания секции "Финансово-экономическая политика" Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему "Финансово-экономические проблемы реформирования местного самоуправления" *(по итогам эксперимента, проведенного в Ставропольском крае и Новосибирской области)* 3

Иллюстративный материал к Стенограмме заседания 42

СТАТЬИ И МАТЕРИАЛЫ К ЗАСЕДАНИЮ

Л.П. Павлова, С.Е. Прокофьев
Укрепление доходной базы бюджетов муниципальных образований: задачи и пути их решения 46

С.Н. Рябухин
Состояние межбюджетных отношений и проблемы формирования доходной базы муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, перешедших на исполнение с 1 января 2006 года Федерального закона № 131-ФЗ 52

А.Г. Игудин
К вопросу о межбюджетных отношениях в субъектах Российской Федерации 59

В.В. Ильин, Н.А. Сердюкова
Налоговое обеспечение Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". 67

Е.М. Бухвальд, А.И. Трухов
Проблемы совершенствования межбюджетных отношений на субрегиональном уровне 75

В.В. Половинка
О ходе исполнения местных бюджетов субъектов Южного федерального округа 85

В.В. Волков
О некоторых вопросах межбюджетных отношений
на примере закрытых административно-территориальных
образований (ЗАТО) 92

В.Г. Ермилов
К вопросу о реформировании управления государственным сектором
экономики и государственными финансами 104

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. О ходе реализации Федерального закона № 131-ФЗ
"Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации" *(по материалам отдела муниципальных
образований Департамента межбюджетных отношений
Минфина России)*. 111

Приложение 2. Некоторые итоги эксперимента, проведенного
в Ставропольском крае и Новосибирской области
*(по материалам, представленным администрациями
Ставропольского края и Новосибирской области
к предварительному плану развития муниципального
сектора экономики на 2007 год)*. 136

Приложение 3. О наиболее проблемных вопросах, возникших
в ходе реализации Федерального закона № 131-ФЗ
*(по материалам, подготовленным министерством финансов
Ставропольского края)* 141

Приложение 4. Статистические данные
Научно-исследовательского финансового института
Академии бюджета и казначейства Минфина России
по проблемам межбюджетных отношений в условиях
реформы местного самоуправления 165

Список участников дискуссии и авторов статей 181

Научно-экспертный совет
при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сборник материалов

Материалы представлены ответственным секретарем
Научно-экспертного совета **А.А. Нелюбиным**

Редактор *Н.В. Ильина*

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом
Управления информационного
и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Тираж 600 экз. Заказ №