

Аналитическая записка

«Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004-2006 годах»

Введение

Аналитическая записка подготовлена на основании информации Минфина России, Минрегиона России, Минэкономразвития России, статистической информации Росстата о социально-экономическом положении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, материалов экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации (далее - Счетная палата) в последние годы, информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представленной по запросу Счетной палаты, из 85 субъектов Российской Федерации, а также информации 63 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (далее - КСО). Данная аналитическая записка является продолжением исследования состояния и проблем бюджетной системы Российской Федерации в разрезе регионов и федеральных округов.

В аналитической записке освещены вопросы уровня бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации. При этом особое внимание уделено:

- анализу данных субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004-2006 годах;
- проблемам и предложениям по совершенствованию действующей Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - ФФПР);
- анализу методик распределения финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, применяемых в субъектах Российской Федерации;
- бюджетной обеспеченности граждан в субъектах Российской Федерации в разрезе муниципальных образований;
- региональным показателям инвестиций в основной капитал на душу населения на территориях субъектов Российской Федерации в 2004 и 2005 годах.

1. Общие положения

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году» отмечается, что одной из актуальных задач в среднесрочной перспективе является порядок предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации на развитие социальной и инженерной инфраструктуры.

В целях обеспечения равной доступности государственных услуг гражданам на всей территории Российской Федерации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются выравнивающие трансферты. В основном текущее выравнивание региональных бюджетов осуществляется путем предоставления дотаций из ФФПР.

В системе финансового выравнивания, действующей в настоящее время в Российской Федерации, показатель бюджетной обеспеченности является исходным для определения сумм трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований.

В ходе анализа состояния и проблем уровня бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации установлено, что действующее законодательство Российской

Федерации не содержит законодательно закрепленного определения понятия «бюджетная обеспеченность».

Понятие «бюджетная обеспеченность» было введено в российскую практику бюджетных отношений в 1991 году как средняя бюджетная обеспеченность на одного жителя по региону (Постановление Верховного Совета РСФСР от 6 июля 1991 года № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»). Затем понятие «бюджетная обеспеченность» было зафиксировано в Федеральном законе от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления», где говорится о нормативе минимальной бюджетной обеспеченности как расчетном показателе минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя муниципального образования в текущих расходах.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), введенном в действие с 1 января 2000 года, дано определение минимальной бюджетной обеспеченности как минимально допустимой стоимости государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления, в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

В действующей редакции Бюджетного кодекса и нормативных правовых актах Российской Федерации не содержатся определения бюджетной обеспеченности. Однако в федеральном законодательстве существует ряд терминов, относящихся к понятию «бюджетная обеспеченность», таких как¹:

- бюджетная обеспеченность населения (Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»);

- бюджетная обеспеченность региона (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 467-р «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации»);

- бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации (Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, приказ Минфина России от 21 декабря 2005 года № 152н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»);

- бюджетная обеспеченность муниципальных образований (постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»);

- минимальная бюджетная обеспеченность (Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»);

- расчетная бюджетная обеспеченность (Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

- уровень бюджетной обеспеченности (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

¹ В указанных нормативных правовых актах не содержатся определения терминов, связанных с бюджетной обеспеченностью.

Определения бюджетной обеспеченности, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих бюджетный процесс и межбюджетные отношения, весьма разнородны.

В региональном законодательстве бюджетная обеспеченность определяется как сумма доходов, приходящаяся на одного условного потребителя бюджетных услуг муниципального образования (Архангельская и Ленинградская области). Также утверждено понятие «бюджетная обеспеченность муниципального района (городского округа)» как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов муниципального района (городского округа) (Республика Калмыкия, Ставропольский край).

В настоящее время на муниципальном уровне бюджетная обеспеченность является инструментом определения минимально необходимых бюджетных средств в расчете на одного жителя муниципального образования, а также для определения обоснованной величины финансовой помощи муниципальным образованиям в целях более полной реализации их интересов.

Под бюджетной обеспеченностью муниципальных образований понимается среднедушевая бюджетная обеспеченность населения (СДБО), то есть уровень расходов бюджетов муниципальных образований в расчете на душу населения.

В целях настоящей аналитической записки понятие «уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации» рассматривается, с одной стороны, как принципиальная способность бюджетов всех уровней финансировать закрепленные за ними расходные обязательства, связанные с предоставлением бюджетных услуг надлежащих объема и качества, а с другой стороны, как показатель, использующийся в качестве критерия для предоставления регионам финансовой помощи из федерального бюджета.

2. Анализ данных субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004-2006 годах

2.1. В целях анализа бюджетной обеспеченности граждан в субъектах Российской Федерации были рассмотрены следующие показатели:

- объем доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (без учета финансовой помощи из федерального бюджета либо с учетом финансовой помощи из федерального бюджета) на душу населения;
- доходы и расходы федерального бюджета на территории субъектов Российской Федерации.

Данные показатели были рассмотрены на предмет:

- достаточности собственных доходов субъектов Российской Федерации для финансирования расходных обязательств;
- дифференциации регионов по уровню покрытия собственными доходами расходов;
- эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации путем предоставления дотаций из федерального бюджета.

Данные о бюджетной обеспеченности граждан в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в приложениях 1, 2, 3 (приложения в Бюллетене не публикуются), которые содержат показатели доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения; численности населения регионов; расчетный индекс бюджетной обеспеченности (на основании данных о доходах и расходах консолидированных бюджетов регионов).

2.2. Возможность регионов полноценно осуществлять закрепленные полномочия зависит от достаточности финансовых ресурсов, находящихся в их распоряжении.

Достаточность финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации определяется объемами доходов (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения соответствующего региона (приложение 4).

Анализ приведенных данных показал, что в 2004-2006 годах сокращается количество субъектов Российской Федерации, среднедушевые доходы консолидированных бюджетов которых превышают среднедушевые расходы (8 субъектов Российской Федерации - в 2004 году; 5 - в 2005 году; по прогнозу на 2006 год ни один регион не будет иметь превышение доходов над расходами). Также сократилось количество субъектов Российской Федерации, у которых уровень покрытия доходами расходов консолидированных бюджетов в расчете на душу населения (далее - уровень покрытия доходами расходов) находится в пределах интервала 90-100 % (с 11 субъектов в 2004 году до 5 в 2006 году).

Вместе с тем, в течение 2004-2006 годов происходило стабильное увеличение количества субъектов Российской Федерации с уровнем покрытия доходами расходов 70-90 %, а также 50-60 %. По группе 80-90 % динамика была следующей: 16 субъектов Российской Федерации в 2004 году; 18 - в 2005 году; 21 - в 2006 году; по группе 70-80 %: 19 субъектов Российской Федерации в 2004 году, 20 - в 2005 году, 22 - в 2006 году; по группе 50-60 %: 6 субъектов Российской Федерации в 2004 году; 7 - в 2005 году; 12 - в 2006 году.

Самая многочисленная группа по уровню покрытия доходами расходов (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) в 2004-2006 годах - это субъекты Российской Федерации, входящие в интервал 70-80 %. Максимальный уровень покрытия доходами расходов в 2004 году имел Ненецкий автономный округ (120,7 %), в 2005 году - Ханты-Мансийский автономный округ (109,1 %), в 2006 году - Свердловская область (98,7 %); минимальный в 2004, 2005 и 2006 годах - Республика Ингушетия (13,9 %, 11,5 % и 12,9 %, соответственно).

Разрыв между самым высоким уровнем покрытия доходами расходов в разрезе регионов, представивших информацию, и самым низким в 2004 году составлял 8,7 раза; в 2005 году - 9,5 раза; в 2006 году - 7,7 раза.

Таким образом, динамика уровня покрытия доходами расходов консолидированных бюджетов регионов в среднедушевом выражении носит неоднозначный характер. По данным субъектов Российской Федерации в 2006 году 27 субъектов (или 1/3 всех субъектов Российской Федерации) находятся на пороге 60 % и ниже покрытия доходами расходов. При этом наблюдается отсутствие повышения обеспеченности доходами в расчете на душу населения у наиболее «бедных» регионов.

2.3. В целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в составе федерального бюджета ежегодно предусмотрены расходы на предоставление соответствующих трансфертов, в основном дотаций из ФФПР, средства которого распределяются на основе формализованной Методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»².

На основании данных, представленных субъектами Российской Федерации, об объемах доходов с учетом финансовой помощи консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения и объемах расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения можно выделить следующие характеристики бюджетной обеспеченности граждан в разрезе регионов (приложение 5).

² ФФПР был создан в 1994 году в целях предоставления выравнивающих дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. В основе методики расчета дотаций ФФПР лежит показатель расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Анализ приведенных в приложении данных показал, что в течение 2004-2006 годов сократилось количество субъектов Российской Федерации, уровень покрытия доходами расходов в которых после предоставления финансовой помощи превышает 100 % (в 2004 году - 35 субъектов Российской Федерации; в 2005 году - 33; в 2006 году - 4).

В то же время увеличилось количество «представителей» группы с уровнем покрытия доходами расходов менее 85 %: в 2004 году ни один из представивших информацию субъектов Российской Федерации не имел уровень покрытия доходами расходов менее 85 %; в 2005 году в эту группу входили 4 субъекта Российской Федерации; в соответствии с данными на 2006 год 2 субъекта Российской Федерации будут иметь уровень покрытия доходами расходов менее 85 процентов.

Многочисленной является группа субъектов Российской Федерации с уровнем покрытия доходами расходов от 95 до 100 % (в 2004 году в нее входили 32 субъекта Российской Федерации; в 2005 году - 34; по прогнозу на 2006 год - 27).

В 2006 году ожидается значительное увеличение группы субъектов Российской Федерации с уровнем покрытия доходами расходов 90-95%: с 14 в 2004 году до 36 по прогнозу на 2006 год.

Разрыв между самым высоким уровнем покрытия в разрезе регионов и самым низким в 2004 году составлял 1,5 раза; в 2005 году - 1,7 раза; по прогнозу на 2006 год - 1,2 раза.

Таким образом, во-первых, предоставление субъектам Российской Федерации выравнивающих дотаций позволяет существенно снизить разрыв в уровнях покрытия доходами консолидированных бюджетов расходов (с 8,7 до 1,5 раза в 2004 году; с 9,5 до 1,7 раза в 2005 году; с 7,7 до 1,2 раза по прогнозу на 2006 год); во-вторых, намечается положительная тенденция в плане сокращения разрыва бюджетной обеспеченности граждан в регионах после предоставления финансовой помощи из федерального бюджета.

В I полугодии 2006 года в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступило налогов и сборов на сумму 1221,3 млрд. рублей (по данным Минрегиона России). «Лидерами» по налоговым поступлениям, как и в прошлом году, остаются 9 субъектов Российской Федерации: г. Москва (20,1 % всех налогов и сборов); Ханты-Мансийский автономный округ (18,1 %); Ямало-Ненецкий автономный округ (6,1 %); г. Санкт-Петербург (4,1 %); Московская область (3,4 %); Республика Татарстан (3,1 %); Самарская область (2,3 %); Свердловская область (2,2 %); Республика Башкортостан (2,1 %), которыми в I полугодии 2006 года собрано 61,6 % всех налогов и сборов.

Отношение налоговых и неналоговых доходов к расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднем по Российской Федерации за январь-май 2006 года составляет 105,3 процента.

По данным Минрегиона России, наибольший уровень покрытия доходами расходов (с учетом финансовой помощи из федерального бюджета) определен в 7 субъектах Российской Федерации: Агинский Бурятский автономный округ (480,1 %); Республика Мордовия (163,1 %); г. Москва (148,7 %); Самарская область (135,0 %); Челябинская область (134,3 %); Тюменская область (131,7 %); Свердловская область (129,0 процента).

Низкие показатели покрытия доходами расходов (с учетом финансовой помощи из федерального бюджета) наблюдаются в 6 субъектах Российской Федерации: Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (27,1 %); Корякский автономный округ (25,7 %); Республика Тыва (21,6 %); Республика Дагестан (21,2 %); Чеченская Республика (20,1 %); Республика Ингушетия (11,2 процента).

Приведенные выше данные свидетельствуют о сохраняющемся значительном разрыве в налоговом потенциале между регионами.

2.4. В составе информации субъектов Российской Федерации о бюджетной обеспеченности представлены данные о численности населения соответствующих регионов, а также информация о численности населения с учетом трудовой миграции, вынужденных переселенцев, беженцев и т. д. (далее - оценочная численность). Данные субъектов Российской Федерации с наибольшей степенью различия двух указанных показателей численности населения представлены в приложении 6.

Анализ данных показал, что в течение 2004-2006 годов в составе Российской Федерации имеются 5 субъектов, в которых оценочная численность населения превышает численность населения данного субъекта (Свердловская область, Приморский, Ставропольский края, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Ингушетия).

В 2004-2005 годах наибольшее превышение оценочной численности населения наблюдалось в Свердловской области и составило 124,7 и 138,0 тыс. человек, соответственно.

По прогнозу на 2006 год превышение оценочной численности населения в Ханты-Мансийском автономном округе составит 67,8 тыс. человек.

Таким образом, превышение оценочной численностью численности населения, используемой для расчета бюджетной обеспеченности, означает, что фактически бюджетные услуги получает большее количество граждан, чем было запланировано. В итоге реальная бюджетная обеспеченность получается ниже расчетной.

2.5. Одним из показателей бюджетной обеспеченности граждан в регионах является объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения. Если ранжировать субъекты Российской Федерации по величине указанного показателя и выделить 2 группы с совокупной численностью населения около 14 млн. человек по принципу максимального и минимального объемов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения (группа «максимум» и группа «минимум», соответственно), то дифференцированность бюджетной обеспеченности граждан в регионах можно охарактеризовать посредством отношения среднего по группе «максимум» (коэффициент k_1) к среднему по группе «минимум» (коэффициент k_2) показателей доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения (коэффициент $K = k_1/k_2$). Результаты расчетов содержатся в приложениях 7, 8.

Анализ данных показал, что в течение 2004-2006 годов, с одной стороны, среднее значение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения по группе «максимум» имеет тенденцию к снижению (с 96,8 тыс. рублей в 2004 году до 86,1 тыс. рублей на 2006 год), с другой стороны, среднее значение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения по группе «минимум» имеет тенденцию к увеличению (с 3,7 тыс. рублей в 2004 году до 5,0 тыс. рублей на 2006 год). Разрыв между группой «максимум» и группой «минимум» (коэффициент K) в 2004 году составлял 26,3 раза, в 2005 году - 20,0 раза, по прогнозу на 2006 год - 17,1 раза и имеет, таким образом, тенденцию к снижению. При условии сохранения темпов снижения коэффициента K , полное выравнивание уровня доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения произойдет только в 2010 году.

Распределение финансовых ресурсов по субъектам Российской Федерации применительно к бюджетной обеспеченности можно рассмотреть также с точки зрения объема доходов с территорий регионов и объема среднедушевых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения. Данные, характеризующие указанные показатели, представлены в приложениях 9, 10.

3. Проблемы действующей Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

3.1. Практически все субъекты Российской Федерации, представившие информацию по запросу Счетной палаты, отметили определенные недостатки действующей в настоящее время Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - Методика). Некоторые регионы занимают довольно критическую позицию в отношении эффективности действующей системы выравнивания бюджетной обеспеченности в Российской Федерации. В частности, субъектами Российской Федерации отмечается, что Методика распределения дотаций не направлена на совершенствование межбюджетных отношений и не стимулирует рост социально-экономического потенциала регионов.

В основном выделены следующие замечания.

1. Недостаточная ежегодная индексация объема ФФПР. Регионами отмечается, что увеличение объема ФФПР ежегодно на прогнозный уровень инфляции не соответствует реальным расходным потребностям. В частности, субъекты Российской Федерации отмечают отсутствие критериев, позволяющих объективно оценить достаточность объема ФФПР на планируемый финансовый год для стабильного функционирования региональных и местных бюджетов, а также отсутствие объективной оценки расходных потребностей и налогового потенциала территорий в расчетах ФФПР.

2. Необоснованное использование ряда показателей для расчета индекса бюджетных расходов, в частности:

- использование данных статистики по стоимости фиксированного набора товаров и услуг в разрезе регионов, не отражающих содержание бюджетных расходов по набору используемых товаров и услуг;

- применение показателя «федеральная стоимость жилья и коммунальных услуг на 1 кв. м жилой площади», не отражающего тенденцию изменения расходов на исполнение полномочий субъектами Российской Федерации;

- отсутствие учета повышения заработной платы работникам бюджетной сферы при расчете бюджетных расходов;

- расчет индекса бюджетных расходов на основании удельных весов расходов на оплату труда с начислениями, коммунальных расходов и прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации не учитывает особенности отдельных регионов.

3. По расчету индекса налогового потенциала высказаны замечания, касающиеся применения показателя добавочной стоимости отраслей экономики и так называемого «отраслевого подхода» в целом. В качестве аргумента против «отраслевого подхода» указывается, что он не учитывает объем федеральных льгот по региональным и местным налогам и изменения налогового и бюджетного законодательства. Отмечается также, что показатели добавленной стоимости в принципе не являются объективной оценкой налогового потенциала территорий.

Помимо замечаний общего характера, отмечаются трудности выравнивания бюджетной обеспеченности, связанные с социально-экономическим положением отдельных регионов. Так, в отношении Сахалинской области Методика не учитывает особенностей налоговой отдачи от нефтегазовых проектов на шельфе Сахалина, обусловленных льготным налогообложением операторов соглашений о разделе продукции. Актуальным вопросом для северных территорий является обеспечение досрочного завоза грузов в районы с ограниченной транспортной доступностью. В связи с этим при распределении средств ФФПР необходимо учитывать природно-климатические особенно-

сти регионов и повышенные бюджетные расходы северных территорий на электроэнергию и проведение «северного завоза» (Читинская область).

3.2. В целях совершенствования действующей Методики субъектами Российской Федерации предлагается следующее.

1. В отношении формирования ФФПР:

- разработать критерии ежегодной индексации объема ФФПР в целях обеспечения его достаточности (Костромская область);

- предусмотреть индексацию ФФПР не только на уровень инфляции, но и на уровень роста оплаты труда работников бюджетной сферы, и на объем финансовых средств для реализации вновь устанавливаемых федеральными законами расходных полномочий субъектов Российской Федерации (Республика Карелия); учитывать динамику цен на топливные ресурсы (Мурманская область).

2. В отношении распределения средств ФФПР между регионами:

- в целях обеспечения точного среднесрочного бюджетного планирования предлагается перейти к среднесрочному закреплению за субъектами Российской Федерации объемов финансовой помощи с ежегодной поправкой на индекс инфляции (Белгородская область);

- разработать критерии прозрачности распределения средств ФФПР (Московская область);

- осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности, исходя из объема дефицита региональных бюджетов (Ярославская область);

- учитывать зависимость доходов бюджетов регионов от крупных налогоплательщиков, регистрирующихся на территориях регионов на неопределенное время, уплачивающих налоги в разовом порядке и оказывающих влияние на объем бюджетов и показатели экономического развития (Карачаево-Черкесская Республика);

- распределение дотаций из ФФПР производить с учетом фактических среднедушевых бюджетных доходов регионов (Ульяновская область).

3. В отношении расчета индекса бюджетных расходов:

- дополнить расчет индекса бюджетных расходов коэффициентом, учитывающим состояние экологии в субъектах Российской Федерации, используя статистические показатели объема выбросов загрязняющих вредных веществ (Челябинская область);

- использовать систему минимальных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на предоставление бюджетных услуг, которую необходимо утвердить на федеральном уровне (Еврейская автономная область).

4. В отношении индекса налогового потенциала:

- учитывать влияние на налоговый потенциал регионов деятельности вертикально интегрированных компаний, выпадающие налоговые доходы в случае перерегистрации налогоплательщиков в другой субъект Российской Федерации, изменения поступлений в региональный бюджет в результате изменения расчета показателей кадастровой оценки земли (Краснодарский край);

- в целях расчета налогового потенциала перейти к сопоставлению валовых налоговых ресурсов на основе данных налоговой отчетности о базах налогообложения (Красноярский край).

Стоит отметить, что ряд субъектов Российской Федерации считают нецелесообразным применение показателя «индекс налогового потенциала». В связи с этим предлагается следующее:

- отказаться от использования показателя «индекс налогового потенциала», заменив указанный показатель на величину налоговых и неналоговых поступлений (Магаданская, Смоленская, Томская области, Еврейская автономная область);

- перейти к использованию репрезентативной схемы налогов (Республика Коми, Новгородская область).

В целом замечания субъектов Российской Федерации касаются практически всех элементов Методики формирования и распределения средств ФФПР.

3.3. Федеральным законом о федеральном бюджете на 2007 год предусмотрено, что объем ФФПР возрастет по сравнению с уровнем 2006 года на 14,1 %, что выше прогнозируемого уровня инфляции (по прогнозу на 2007 год - 6,5-8 процентов).

В целях расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в Методику внесены изменения постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 года № 580 «О внесении изменений в Методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации» в части, касающейся расчета индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. При расчете индекса налогового потенциала субъекта Российской Федерации в случае, если темп роста величины добавленной стоимости субъекта превышает темп роста величины добавленной стоимости в среднем по Российской Федерации, величина добавленной стоимости по субъекту Российской Федерации определяется исходя из среднероссийского уровня. В целях расчета индекса бюджетных расходов предусмотрено снижение доли коэффициента жилищно-коммунальных услуг, увеличение доли коэффициента цен, а также уточнение поправочного коэффициента удорожания услуг для населения, проживающего в регионах с ограниченным сроком завоза товаров. Кроме того, предполагается выделение дополнительных дотаций тем регионам, у которых объем финансовой помощи, предусмотренный на 2007 год, ниже уровня 2006 года.

С одной стороны, изменения Методики распределения дотаций из ФФПР затронули основные проблемные вопросы, обозначенные субъектами Российской Федерации. С другой стороны, выделение дополнительных дотаций обуславливает постоянность объема финансовой помощи регионам. Объем ФФПР на очередной финансовый год определяется путем корректировки объема текущего года на индекс инфляции в условиях отсутствия механизма определения его достаточности. При расчете финансовой помощи по-прежнему не учитываются особенности социально-экономических условий отдельных субъектов Российской Федерации.

В итоге распределение выравнивающих трансфертов, даже с учетом последних изменений, носит инерционный характер и не учитывает возможность стимулирования субъектов Российской Федерации к наращиванию собственной налоговой базы.

4. Методики распределения финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, применяемые в субъектах Российской Федерации

4.1. В соответствии с Бюджетным кодексом в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) на уровне субъектов Российской Федерации создаются региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Система образования и распределения средств региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в целом регламентирована Бюджетным кодексом аналогично ФФПР: установлено, что общий объем региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) утверждается законом субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год; критерием предоставления дотации из указанных фондов является уровень расчетной бюджетной обеспеченности, определяемый в соответствии с методикой субъекта Рос-

сийской Федерации; распределение дотаций региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) осуществляется на основании утверждаемых субъектами методик.

Кроме того, Бюджетным кодексом предусмотрены следующие ограничения, связанные с предоставлением дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов):

- во-первых, не допускается использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности соответствующих муниципальных образований показателей фактических (прогнозных) доходов и расходов³;

- во-вторых, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) с учетом дотаций не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности другого муниципального района (городского округа), который до распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) имел более высокий уровень бюджетной обеспеченности.

4.2. В настоящее время в целях правовой регламентации финансового выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в субъектах Российской Федерации действуют следующие правовые акты:

- концепции межбюджетных отношений;
- методики формирования взаимоотношений бюджетов субъектов Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований;
- методики образования и распределения финансовой помощи бюджетам муниципальных образований из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- методики образования и распределения средств из региональных фондов компенсаций.

Концепции межбюджетных отношений и методики формирования взаимоотношений бюджетов субъектов Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований носят общий характер и обычно содержат положения, касающиеся: принципов межбюджетных отношений в субъекте Федерации; целей межбюджетных отношений; основных понятий, используемых в соответствующих нормативных правовых актах.

В целях нормативно-правового регулирования предоставления финансовой помощи бюджетам муниципальных районов (городских округов) в субъектах Российской Федерации принимаются и действуют методики образования и расходования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации, предоставивших информацию, используются формализованные методики распределения выравнивающих трансфертов в рамках региональной системы финансовой поддержки муниципальных образований.

В ряде случаев указанные методики аналогичны Методике распределения дотаций из ФФПР, то есть, во-первых, основываются на критерии расчетной бюджетной обеспеченности в целях предоставления дотаций; во-вторых, в целях расчета собственно бюджетной обеспеченности используют соотношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов; в-третьих, имеют многоэтапную систему расчета дотаций.

³ Исключением является переходный период на 2006-2008 годы. Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» установлен максимально возможный размер распределения дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на 2006-2008 годы на основании прогнозных (фактических) доходов и расходов муниципальных районов (городских округов).

4.3. Можно выделить следующие основные элементы региональных методик распределения фондов финансовой поддержки муниципальных образований, которые определяют особенности предоставления выравнивающих трансфертов бюджетам муниципальных районов (городских округов) из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации:

- критерий предоставления дотаций;
- состав дотаций, предоставляемых из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- характеристика показателей бюджетной обеспеченности, индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов как основы для расчета дотаций.

В целях определения целесообразности предоставления конкретному муниципальному образованию выравнивающих трансфертов из региональных фондов финансовой поддержки, а также для определения степени выравнивания и необходимого объема финансовых средств в методиках распределения региональных фондов финансовой поддержки используются различные критерии предоставления дотаций. Чаще всего таким критерием выступает показатель расчетной бюджетной обеспеченности.

При распределении дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) показатель расчетной бюджетной обеспеченности используется в следующих субъектах Российской Федерации: Архангельской, Астраханской, Воронежской, Ленинградской, Магаданской, Мурманской, Нижегородской, Орловской, Пермской, Тверской и Ульяновской областях.

Например, в Архангельской области право на получение дотаций имеют те муниципальные образования, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает средний по региону. Бюджетная обеспеченность рассчитывается как отношение совокупного налогового потенциала к численности населения, скорректированной на индекс бюджетных расходов.

В Воронежской области бюджетная обеспеченность определяется соотношением между прогнозируемыми поступлениями собственных доходов муниципальных образований на очередной финансовый год (без учета доходов от платных услуг) на одного жителя и аналогичными показателями в среднем по бюджетам муниципальных образований.

В Орловской области критерием предоставления дотаций муниципальным образованиям выступают приведенные душевые доходы муниципальных образований.

Во многих субъектах Российской Федерации используются многоступенчатые системы расчета дотаций, кроме того, предоставляются 2-3 вида дотаций в целях доведения бюджетной обеспеченности муниципальных образований до определенного уровня; компенсации потерь муниципальных образований в связи с изменениями методик расчета дотаций; предоставление финансовой помощи стимулирующего характера.

Например, в Воронежской области средства фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются в 2 этапа. На первом этапе средства в объеме 60 % фонда распределяются между группой муниципальных образований, бюджетная обеспеченность которых не превышает значения средней бюджетной обеспеченности по всем муниципальным образованиям. Выравнивание осуществляется пропорционально отклонению бюджетной обеспеченности от среднего по области уровня. На втором этапе средства в объеме 40 % фонда распределяются между группой муниципальных образований, у которых отношение социальных статей расходов к фактическим доходам превышает значение этого показателя по всем муниципальным образованиям области.

Сам показатель бюджетной обеспеченности рассчитывается в основном 2 способами:

- 1) как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов;
- 2) как доходы муниципальных образований в расчете на душу населения.

Характерной чертой региональных методик является использование фактически полученных в предшествующем финансовом году и прогнозируемых на очередной финансовый год доходных поступлений в качестве основы для расчета соответствующих показателей бюджетной обеспеченности.

Распространенным способом расчета налогового потенциала муниципальных образований является применение репрезентативной схемы налогов, в которой в систематизированном виде представлены все источники налоговых поступлений муниципальных образований, включающие как местные налоги, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации, так и нормативы отчислений от региональных налогов. Репрезентативная схема налогов используется в следующих субъектах Российской Федерации: в Республике Северная Осетия-Алания; Ставропольском крае; Нижегородской, Пермской, Сахалинской, Тверской и Ульяновской областях.

Во многих субъектах Российской Федерации в методиках распределения региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) содержатся положения, регламентирующие способы расчета отдельных (наиболее приоритетных) статей расходов местных бюджетов.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, основы построения региональных систем финансового выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в целом, регламентированы федеральным законодательством, в то же время наблюдается значительная разнородность методик распределения средств региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

Во-вторых, в субъектах Российской Федерации различаются применяемые способы расчета показателя бюджетной обеспеченности.

В-третьих, при расчете показателей бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации в основном используются данные о фактических или прогнозируемых доходах муниципальных образований.

5. Бюджетная обеспеченность граждан в субъектах Российской Федерации в разрезе муниципальных образований

Из 85 субъектов Российской Федерации, представивших информацию, данные по бюджетной обеспеченности по входящим в их состав муниципальным образованиям имеются у 17 регионов.

В качестве показателей, характеризующих бюджетную обеспеченность муниципальных образований, субъектами Российской Федерации использовались:

- расходы на душу населения (Ульяновская область);
- бюджетная обеспеченность, рассчитанная как соотношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов (Республика Адыгея, Республика Бурятия, Владимирская, Мурманская и Тверская области; Красноярский и Ставропольский края);
- бюджетная обеспеченность, рассчитанная на основе среднедушевых доходов муниципальных образований (Амурская, Архангельская, Вологодская, Ленинградская, Тульская области, Эвенкийский автономный округ);
- доходы, расходы и межбюджетные трансферты на душу населения (Республика Дагестан).

Эффективность системы предоставления выравнивающих дотаций бюджетам муниципальных образований из региональных бюджетов характеризует, в частности, уро-

вень разрыва в бюджетной обеспеченности наиболее и наименее обеспеченных муниципальных образований (приложения 11, 12).

Как показывает анализ данных, представленных субъектами Российской Федерации, в основном значения, характеризующие отношение максимального к минимальному показателей бюджетной обеспеченности граждан в субъектах Российской Федерации по входящим в их состав муниципальным образованиям, группируются в интервале от 1,2 до 5 раз. В указанный интервал входят 10 субъектов Российской Федерации из 17, данные которых использовались в выборке. В рамках данного интервала максимальное значение отношения по показателям бюджетной обеспеченности наиболее и наименее обеспеченных муниципальных образований имеет Красноярский край (4,6 раза); минимальное - Республика Дагестан (1 раз, то есть все муниципальные образования, входящие в состав Республики Дагестан, имеют 100 % покрытие доходами с учетом финансовой помощи расходов в расчете на душу населения).

В группу значений от 5 до 10 раз входят 4 субъекта Российской Федерации. Максимальное значение в рамках данного интервала имеет Мурманская область (7,5 раза).

Три субъекта Российской Федерации имеют разрыв в уровнях бюджетной обеспеченности в разрезе муниципальных образований, превышающий в 10 раз (Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика).

Самый большой разрыв по уровню бюджетной обеспеченности муниципальных образований наблюдается в Эвенкийском автономном округе - 24,9 раза.

Приведенные выше данные говорят о высокой степени дифференциации муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности граждан. В связи с этим возникает необходимость развития и совершенствования систем межбюджетных отношений внутри субъектов Российской Федерации, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности входящих в их состав муниципальных образований.

6. Региональные показатели инвестиций в основной капитал на душу населения и расходы некоммерческих организаций на территориях субъектов Российской Федерации

6.1. Одним из условий успешного и долговременного экономического развития регионов, способных обеспечить стабильные налоговые поступления в бюджетную систему и осуществлять покрытие расходов в полном объеме, в том числе социального характера, является осуществление долговременных капитальных вложений в экономику. Одной из основных составляющих таких вложений являются инвестиции в основной капитал.

Данные, характеризующие инвестиции в основной капитал в разрезе субъектов Российской Федерации, представлены в приложении 13.

Как показывают приведенные данные, в 2004 году наибольший объем инвестиций наблюдался по г. Москве (317 млрд. рублей). В числе субъектов, имеющих наибольшие объемы инвестиционных вложений, следующие: Ханты-Мансийский автономный округ (191,3 млрд. рублей), Краснодарский край (96,4 млрд. рублей), Республика Башкортостан (67,4 млрд. рублей), Кемеровская область (56,5 млрд. рублей). Кроме того, в указанных субъектах Российской Федерации наблюдается стремительный рост объемов инвестиционных вложений в 2005 году по сравнению с 2004 годом: по г. Москве указанный показатель в 2005 году увеличился на 36,0 % и составил 432,4 млрд. рублей; по Ханты-Мансийскому автономному округу - на 19,4 % (228,4 млрд. рублей); по Краснодарскому краю - на 14,1 % (110,0 млрд. рублей); по Республике Башкортостан - на 24,9 % (84,2 млрд. рублей); по Кемеровской области - на 49,0 % (84,2 млрд. рублей).

6.2. Наибольшие темпы роста объемов инвестиций в 2005 году по сравнению с 2004 годом наблюдаются у 5 субъектов Российской Федерации: Республика Мордовия, Архангельская, Волгоградская, Кемеровская, Рязанская области, Еврейская автономная область. В Еврейской автономной области, несмотря на незначительный по сравнению с другими регионами (представившими информацию) объем инвестиций (2,9 млрд. рублей в 2004 году и 5,8 млрд. рублей в 2005 году), рост инвестиций в 2005 году увеличился в 2 раза; в Рязанской области инвестиции в основной капитал увеличились с 12,3 млрд. рублей в 2004 году до 19,7 млрд. рублей в 2005 году, или на 60,2 %; в Волгоградской области - с 23,5 млрд. рублей до 34,0 млрд. рублей, или на 44,7 %; в Архангельской области - с 16,3 млрд. рублей до 23,8 млрд. рублей, или на 46,0 процента.

Снижение по объемам инвестиций в основной капитал в 2005 году по сравнению с 2004 годом имеют Республика Бурятия, Республика Коми (по 19,0 %), Новосибирская область (25,4 %), Чукотский автономный округ (9,9 %). В Ленинградской области инвестиции в основной капитал в 2005 году остались на уровне 2004 года.

В расчете на душу населения наибольший объем инвестиций в 2004-2005 годах имели:

- в 2004 году: в Чукотском автономном округе - 0,16 млрд. рублей, в Ханты-Мансийском автономном округе - 0,13 млрд. рублей, в Вологодской области - 0,03 млрд. рублей, в Калининградской области - 0,02 млрд. рублей;

- в 2005 году: в Ханты-Мансийском автономном округе - 0,16 млрд. рублей, в Чукотском автономном округе - 0,14 млрд. рублей, в Вологодской области - 0,05 млрд. рублей, в г. Москве - 0,04 млрд. рублей.

Наибольшие темпы роста объемов инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения в 2005 году по сравнению с уровнем 2004 года наблюдались в Еврейской автономной области (на 101,2 %), в Новгородской области - на 70,2 %, в Рязанской области - на 61,9 %, в Белгородской области - на 55,7 процента.

6.3. В январе-марте 2006 года объем иностранных инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования (по данным Минрегиона России) составил 609,8 млрд. рублей. Доля иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования в среднем по Российской Федерации составляет около 40 %. Наибольшие объемы иностранных инвестиций имеются в Московской, Мурманской, Омской, Сахалинской областях, Республике Саха (Якутия). Доля этих субъектов в общем объеме иностранных инвестиций составляет 73,7 %. Отмечается, что объем вовлекаемых инвестиционных ресурсов является одним из важнейших экономических показателей. В то же время перевес в сторону иностранных инвестиций опасен возможностью образования зависимости организаций от иностранных капиталовложений.

Выводы

1. Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что дифференциация уровня бюджетной обеспеченности граждан в разрезе регионов (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) между самым высоким уровнем покрытия доходами расходов и самым низким составила в 2004 году 8,7 раза, в 2005 году - 9,5 раза, в 2006 году - 7,7 раза; с учетом финансовой помощи в 2004 году - 1,5 раза, в 2005 году - 1,7 раза, в 2006 году - 1,2 раза. Следовательно, предоставление финансовой помощи из федерального бюджета оказывает существенное влияние на снижение разрыва в бюджетной обеспеченности граждан.

2. Согласно данным субъектов Российской Федерации доходы некоторых консолидированных бюджетов регионов (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) покрывают их расходные обязательства на 70-90 %. В то же время в 2006 году

27 субъектов Российской Федерации (или 1/3 всех субъектов) находятся на пороге 60 % и ниже по покрытию доходами их расходов.

3. Сравнительный анализ статистических данных численности населения и оценочных данных численности населения (с учетом трудовой миграции, вынужденных переселенцев, беженцев и т. д.), представленных субъектами Российской Федерации, показал, что в ряде субъектов Российской Федерации численность населения, используемая при расчетах бюджетной обеспеченности граждан, расходится с оценочной. Расхождение в данных по численности населения по ряду субъектов Российской Федерации (Республика Ингушетия, Свердловская область, Приморский край, Ставропольский край, Ханты-Мансийский автономный округ) говорит о том, что рассчитанная на основе официальных данных бюджетная обеспеченность может не отражать реальной ситуации.

4. Анализ информации субъектов Российской Федерации в части оценки Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670, показал, что:

- отсутствуют критерии определения достаточности объема указанного Фонда;
- не учитывается повышение заработной платы работникам бюджетной сферы;
- при расчете индекса бюджетных расходов не учитываются особенности отдельных регионов;
- не учитывается уровень роста цен на топливно-энергетические ресурсы;
- отсутствуют критерии прозрачности средств ФФПР.

5. Анализ данных по бюджетной обеспеченности граждан муниципальных образований по ряду субъектов Российской Федерации показал, что в большинстве случаев величина отношения максимального показателя бюджетной обеспеченности граждан к минимальному составляет 1,2-5 раз. В рамках данного интервала максимальное значение отношения по показателям бюджетной обеспеченности наиболее и наименее обеспеченных муниципальных образований имеет Красноярский край (4,6 раза).

6. Действующие региональные системы финансового выравнивания бюджетной обеспеченности граждан в целом соответствуют федеральному законодательству. При этом указанные методики имеют свои отличительные особенности, например:

- в субъектах Российской Федерации используются различные критерии распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- в целях расчета показателя налогового потенциала в большинстве регионов используются данные о фактически полученных или прогнозируемых налоговых поступлениях.

Разнородность применяемых подходов и показателей, используемых для расчета бюджетной обеспеченности граждан в муниципальных образованиях, не позволяет в полной мере эффективно использовать систему предоставления выравнивающих дотаций бюджетам муниципальных образований из региональных бюджетов.

7. Анализ состояния и проблем бюджетной обеспеченности граждан субъектов Российской Федерации показал, что законодательство Российской Федерации не содержит законодательно закрепленного определения понятия «бюджетная обеспеченность» и «бюджетная обеспеченность граждан Российской Федерации». Определения указанных понятий, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих бюджетный процесс и межбюджетные отношения, различны, что не позволяет «бюджетную обеспеченность» рассматривать как показатель, использующийся в качестве критерия для предоставления регионам финансовой помощи из федерального бюджета, основываясь на едином методологическом подходе.

Предложения

1. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть следующие вопросы:

- законодательно закрепить на федеральном уровне понятия «бюджетная обеспеченность» и «бюджетная обеспеченность граждан Российской Федерации»;
- при принятии законодательных актов и (или) внесении изменений и дополнений в действующие, которые касаются межбюджетных отношений, предусмотреть стимулирующие механизмы для субъектов Российской Федерации, направленные на повышение уровня бюджетной обеспеченности граждан.

2. Министерству финансов Российской Федерации разработать проект базовой методики расчета уровня бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в зависимости от уровня дотационности субъектов Российской Федерации.

3. Министерству финансов Российской Федерации разработать изменения и дополнения в Методику распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в части:

- критериев определения достаточности объема ФФПР и прозрачности средств ФФПР;
- учета повышения заработной платы работникам бюджетной сферы;
- учета особенностей отдельных регионов при расчете индекса бюджетных расходов;
- учета уровня роста цен на топливно-энергетические ресурсы.

4. Направить аналитическую записку:

- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- в Министерство финансов Российской Федерации;
- полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН