Сергей Глазков,
консультант председателя комитета государственных заимствований города Москвы

Отставание в развитии

Рынок субфедерального и муниципального долга, несмотря на противоречивые тенденции активного ухода с рынка одних и не менее активного выхода на этот рынок других эмитентов, продолжает все сильнее отставать в своем развитии от других сегментов облигационного рынка.

Главная причина замедления темпа роста рынка субфедеральных и муниципальных облигаций (СМО) — происходящее в результате реформы межбюджетных отношений перераспределение доходов и налогооблагаемой базы. Оно ведет ко все большей концентрации налоговых поступлений на верхних ступенях бюджетной лестницы в условиях либо консервативной, либо пассивной инвестиционной политики администраций субъектов РФ. Благодаря опережающему росту долговой емкости (ДЕ) бюджета по сравнению с ростом инвестиционной емкости (ИЕ) происходит прекращение заимствований и снижение облигационного долга некоторых регионов — крупных эмитентов рынка субфедеральных облигаций: Москвы, Петербурга, Красноярского края и даже некоторых муниципальных образований (МО) — таких, к примеру, как Новосибирск.

Негативно повлияло на рынок СМО и вступление в силу федеральных законов № 94-ФЗ от 21.07.2004 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд» и №135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции». Эти законы затруднили своевременное проведение конкурсов по выбору исполнителей государственного или муниципального заказа, что в условиях казначейской системы исполнения бюджетов привело к росту остатков на счетах бюджетов из-за неполного исполнения расходных обязательств. Субъекты РФ и особенно муниципальные образования, которые не имеют права размещать свободные средства на депозитах в банках, используют эти остатки для погашения долга по примеру погашения внешнего долга РФ.

По итогам межбюджетной реформы на начало 2007 года у 23.7 тысяч из 24 216 муниципальных образований и даже некоторых субъектов РФ ДЕ оказалась равной нулю, что сделало невозможным осуществле-

Основные причины дисбаланса структуры эмитентов рынка СМО остались прежними: рынок отражает особенность федеративного устройства России — деление на неравные по экономическому уровню развития субъекты РФ (СРФ) с крайне неравномерным распределением налогооблагаемой базы по территории страны.

Разница в доходах бюджетов различных СРФ по итогам 2006 года увеличилась не только за счет роста максимума, но и за счет снижения минимума, и достигла 261 раза. Например, сравните доходы бюджета Москвы, равные 757.9 млрд руб., с бюджетом Усть-Ордынского Бурятского АО — 2.9 млрд руб., (в 2005 году — 175 раз).

К началу 2007 года группа лидеров из пяти СРФ (составляющих 5.7% от общего числа СРФ) — Москва, Санкт-Петербург, Московская и Тюменская области, ХМАО — обеспечила 38% доходов по стране в целом. Количество регионов-доноров практически не изменилось — около двух десятков.

У муниципальных округов (МО) различия по величине собственных доходов еще больше: от нескольких десятков тыс. рублей (у сельских поселений) до 22 млрд рублей (у городов-миллионников, например, у Новосибирска) — почти в миллион раз!

ние ими заимствований. И только у 2% муниципальных округов ДЕ оказалась положительной. Но даже для большинства округов из этих 2% и половины субъектов РФ выход на рынок СМО временно затруднен. Происходящее перераспределение налогооблагаемой базы не позволяет многим из них прогнозировать свои доходы с необходимой точностью, рассчитывать дефицит бюджета, тем более планировать заимствования. Неопределенность усиливается отсутствием четкой инвестиционной политики администрации.

РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В 2006 году на фоне общего роста доходов бюджета РФ продолжилось активное перераспределение доходов и налогооблагаемой базы (налогового потенциала) между тремя основными уровнями бюджетной системы (по вертикали), а также внутри субфедерального и муниципального уровней (по горизонтали).

В результате реформы межбюджетных отношений происходит централизация бюджетной системы России: изменение долей региональных и местных бюджетов в федеральных налогах с общим итогом в пользу федерального, а также политических ролей этих администраций. Итоговая характеристика бюджетной «лестницы» РФ: чем выше — тем профицитнее, чем ниже — тем дефицитнее.

Централизация бюджетной системы — одна из характерных черт выстраиваемой в России модели так называемого авторитарного капитализма, от которой в условиях развивающегося рынка постсоветской России ожидается большая эффективность, чем от либерально-демократической модели капитализма западно-европейских стран.

Централизация бюджетной системы России заключается не просто в увеличении доли вышестоящего бюджета, но и в создании такой системы межбюджетных отношений, при которой нижестоящие уровни бюджетной системы принципиально неспособны выполнить свои бюджетные обязательства без решающей финансовой помощи вышестоящего бюджета. При этом финансовая помощь муниципальным бюджетам составляет примерно половину объема собственных доходов местных бюджетов.

ЗАКОН 131-ФЗ

С прошлого года в 46 субъектах РФ (75% МО) в полном объеме началась реализация федерального закона 131-ФЗ **«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»** Остальные СРФ воспользовались продлением переходного периода до 1 января 2009 г. на основании 129-ФЗ.

На 01.01.06 общее количество МО в РФ составило 24216, в том числе — 12685 вновь образованных. Все МО приобрели статус в соответствии с пятью видами МО: 1800 муниципальных районов, 524 городских округов, 2476 городских поселений, 19180 сельских поселений, 236 внутригородских территорий городов федерального значения.

Основную долю вновь образованных МО составили сельские поселения — 10720. Увеличилось количество МО всех видов, кроме городских округов, число которых уменьшилось с 1601 в 2005 году до 524 в 2007 году. Во всех СРФ, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, в соответствии с требованиями 131-ФЗ организована двухуровневая (муниципальные районы — поселения) система местного самоуправления. По мнению и Минфина, и Минрегионразвития, реформа не завершена, но состоялась.

Официальной задачей было повысить самостоятельность органов местного самоуправления (МСУ) в решении вопросов местного значения за счет разграничения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Однако практические результаты 2006 года показали прямо обратное. Доля доходов и расходов местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ за 2006 год сократилась с 26% до 15% и с 25% до 15% соответственно.

По результатам 2006 года стало очевидно, что негласной целью межбюджетной реформы является ликвидация финансовой самостоятельности МСУ при сохранении ее формальной независимости от государственной власти в соответствии с 12 статьей Конституции РФ и при ее относительно стабильном функционировании. В целом это достигнуто: по объему собственных доходов муниципалитеты на 41% зависимы от субъектов РФ.

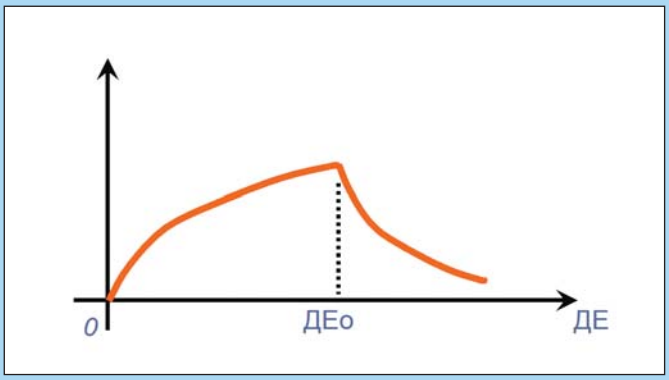
В 2006 году исполнение местных бюджетов по общей сумме доходов составило 1521.6 млрд руб. При этом доходы местных бюджетов состоят из двух частей: так называемых собственных доходов для исполнения полномочий МСУ и субвенций для исполнения делегированных государственных полномочий: 1084.2 млрд руб. и 437.4 млрд руб. соответственно. В свою очередь, собственные доходы бюджетов МО тоже состоят из двух частей: во-первых, налоговых и неналоговых доходов и, во-вторых, межбюджетных трансфертов (финансовой помощи) из региональных бюджетов в местные бюджеты для выполнения полномочий МСУ. По результатам 2006 года их величины составили 638.5 млрд руб. и 445.6 млрд руб., или 59% и 41% соответственно. Таким образом, даже без учета исполнения делегированных государственных полномочий исполнение местных бюджетов возможно только с финансовой помощью СРФ, доля которой в 2007 г. должна еще больше возрасти.

Кроме того, вторым принципом централизации является обязательная ликвидация базы для экономической инициативы администрации МО. Это осуществляется простым методом: объем поступающих в бюджет МО средств не зависит от экономической инициативы местной администрации, а определяется исключительно ее политической благонадежностью. Как бы местная администрация ни пыталась самостоятельно улучшить свое финансовое положение, ничего кроме политической лояльности по отношению к вышестоящему уровню власти ей не поможет. Для этого налоговая база и все налоговые ставки должны устанавливаться на вышестоящих уровнях власти, а местные налоги, обязательные с точки зрения Европейской хартии МСУ, и доходы от использования муниципального имущества должны составлять незначительную часть общего объема собственных доходов муниципалов. Поэтому в результате межбюджетной реформы осуществляется последовательное сокращение доходного потенциала местной власти.

Долговая емкость бюджета (ДЕ$_i$) — превышение доходов бюджета субъекта РФ или муниципального образования над его текущими расходами в каждом периоде i выбранного интервала времени,

- с учетом финансовой помощи от вышестоящих бюджетов, поступлений от приватизации, переходящих остатков на счете бюджета;
- без учета расходов на обслуживание существующих долговых обязательств.

Зависимость объема прямого долга администрации муниципального образования или субъекта РФ от величины годовой долговой емкости (ДЕ) бюджета



Интервал времени не должен быть короче длительности перспективного финансового плана или периода обращения самого длинного облигационного выпуска, а период i – превосходить финансовый год.

С введением 131-ФЗ у муниципальных округов осталось два местных налога (налог на землю и налог на недвижимость) из 15. По результатам 2006 года местные налоги составили 46.5 млрд руб., то есть лишь 4.3% в собственных доходах МО, а все налоговые доходы составили 466.5 млрд руб., то есть только 43% собственной доходной базы. Ни о какой финансовой самостоятельности МСУ не может быть и речи! В этом заключается суть финансовой централизации бюджетной системы как способа создания зависимости МСУ от государственной власти.

По оценке Счетной палаты РФ, кредиторская задолженность МО на 01.07.06 составила 58.3 млрд руб., а муниципальный долг — 108 млрд руб. Бюджетные кредиты, выданные субъектами РФ местным бюджетам, составили в 2006 году 32.2 млрд руб. Только на выполнение полномочий, возложенных на органы МСУ 131-ФЗ, по оценке Счетной палаты РФ, в 2006 году было необходимо дополнительно порядка 360 млрд руб. Объем расходов, который фактически осуществляется МО, в разы меньше, чем требуется: расходы МО РФ в 2006 году в два раза превысили доходы, и только 2% МО (484 МО) не являются дотационными.

Кроме того, гораздо более значительные средства необходимы для модернизации инженерной коммунальной инфраструктуры, потребности которой в РФ оцениваются величиной до 2 трлн руб., для содержания автомобильных дорог местного значения, для строительства жилья; благоустройства населенных пунктов.

По расчетам, в 2007 году доходная база МО будет обеспечена доходами также немногим более чем на 40%.

В результате долговая емкость консолидированного муниципального бюджета в целом снижается. Важную роль в этом играют «отрицательные трансферты» — субвенции из местных бюджетов в региональные бюджеты, направленные на формирование региональных фондов финансовой поддержки МО. По результатам 2006 года только в 12 СРФ отрицательные трансферты составили 2.3 млрд руб. Закон 198-ФЗ предоставляет субъектам РФ право существенно увеличивать размер отрицательных трансфертов.

Таким образом, межбюджетная реформа призвана обнулить годовую долговую емкость муниципальных бюджетов. Однако не у всех МО ДЕ оказалась равной нулю. Оказалось, что у некоторых МО ДЕ положительная. Более того, у некоторых МО годовая ДЕ оказалась отрицательной (ДЕ < 0), так как накопленная кредиторская задолженность МО по результатам 2006 года составила 46.9 млрд руб.

Кредиторская задолженность МО по сути представляет собой иной вид заимствования — «принудительные заимствования у бюджетополучателей». Таким образом, государство, снижая возможности добровольного заимствования МО на долговом рынке, вынуждает их к принудительному заимствованию у бюджетополучателей. Это гораздо выгоднее, так как осуществляется без уплаты процентов в условиях инфляции. Таким образом, снижение ДЕ бюджетов МО ниже нуля означает переход к другому виду заимствования, но уже совсем не с инвестиционными целями, а на текущие расходы.

Разумеется, цель у реформы гораздо более серьезная, чем снижение возможности заимствования органов МСУ: главная цель — это создание эффективного рычага влияния государственной власти на независимое от нее МСУ. Итогом межбюджетной реформы в 2006 г. явились тотальная нехватка средств и подрыв экономической инициативы администраций подавляющего большинства МО: оба способа снижения финансовой самостоятельности МСУ оказались практически реализованы.

Впрочем, огромные различия в налоговом потенциале МО, непоследовательность 131-ФЗ и других законов привели к тому, что небольшая часть МО (около 2%) — часть городских округов и муниципальных районов — оказались финансово самодостаточными. Долговая емкость их бюджетов оказалась положительной. Наилучшее положение с СДБ из всех МО сложилось у городских округов, а среди них — у административных центров регионов. В результате они становятся главными дебютантами рынка СМО: в 2006 году на рынок вышло 5 городских округов, из них 4 — столицы (Астрахань, Магадан, Липецк, Ярославль). Их финансовая самодостаточность позволяет им осуществлять МСУ, независимое от государственной власти, в соответствии со статьей 12 Конституции РФ.

Поэтому в ноябре 2006 года была предпринята попытка уничтожить органы МСУ на уровне областных

и краевых центров: законопроект депутата В. Мокрого (председателя Комитета по вопросам местного самоуправления ГД РФ) разрешает региональным властям отменять городской уровень местного самоуправления в собственных столицах. Планировалось лишить административные центры СРФ всех источников бюджетных доходов, а также полномочий по исполнению расходных обязательств.

Целью законопроекта являлась ликвидация финансовой самостоятельности административных центров регионов как основы политической самостоятельности мэров.

Планировалось низвести столицы до уровня множества маленьких провинциальных городских поселений путем ликвидации самого большого доходного источника среди МО в каждой губернии. Это очередной шаг по усилению политической и финансовой централизации государства, который еще не снят с повестки дня окончательно.

Кроме того, существуют другие способы снизить ДЕ самодостаточных МО, например, с помощью отрицательных трансфертов, для чего субъектам РФ в соответствии с законом №198-ФЗ для повышения величины «отрицательных трансфертов» предоставлено право по снижению порогового коэффициента с двукратного превышения налоговых доходов до 1.3 в среднем по СРФ. В дополнение к этому в рамках 131-ФЗ региональная администрация осуществляет насаждение института сити-менеджеров.

ОХРАНИТЕЛИ МСУ

Изменения налогового и бюджетного законодательства привели к увеличению централизации доходных источников в пользу региональных бюджетов. Пропорции формирования доходов консолидированных бюджетов СРФ между региональными и местными бюджетами изменились с 60:40 в 2005 году до 70:30 в 2006 году. Удельный вес доходов местных бюджетов снизился по сравнению с уровнем 2005 года на 10 п.п.

Тем не менее, многие субъекты РФ для оказания финансовой помощи местным бюджетам не располагают достаточными собственными налоговыми доходами. Принцип централизации предусматривает перечисление СРФ необходимых средств из федерального бюджета с помощью пяти федеральных фондов и дополнительных дотаций. Так, в 2007 году межбюджетные трансферты без внебюджетных фондов составят 779.8 млрд руб. против 596.6 млрд руб. в 2006 году. Через федеральные фонды поступит почти 500 млрд руб.: фонд финансовой поддержки СРФ — 260.4 млрд руб., фонд компенсаций — 153.1 млрд руб., фонд софинансирования социальных расходов — 35.4 млрд руб., фонд регионального развития — 6.39 млрд руб., фонд реформирования региональных и муниципальных финансов — 1.97 млрд руб. Часть этих доходов остается в СРФ, другая передается МО. Однако федерация не компенсирует субъектам РФ все их затраты на финансовую помощь местным бюджетам, что свидетельствует о стремлении снизить возможности самостоятельной инвестиционно-заемной деятельности и у субъектов РФ.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ БАЗЫ ПУТЕМ ПЕРЕДЕЛА ТЕРРИТОРИИ

В 2006 году продолжились процессы изменения административно-территориального деления РФ: укрупнения СРФ в результате их объединения и дробления муниципальных образований в результате создания 12685 новых МО. Кроме того, появился план по созданию в РФ мегаполисов.

В начале 2006 года произошло важное изменение в административно-территориальном устройстве РФ: объединились три региона — Таймыр, Эвенкия и Красноярский край — через полтора года после соответствующего референдума. На очереди еще 16 регионов РФ.

Как правило, происходит объединение регионов с существенно разной кредитоспособностью, например, Пермской области — одной из наиболее развитых в РФ — и Коми-Пермяцкого округа — высокодотационного СРФ; Красноярского края и Эвенкийского и Таймырского АО, Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО и т.п. В среднесрочной перспективе это ослабляет кредитоспособность более сильного региона, так как он присоединяет дотационный регион с более низкой кредитоспособностью.

В результате объединения из 19 регионов получится 8. Таким образом, некоторые неперспективные с точки зрения выхода на рынок СМО регионы исчезают. Некоторые объединяющиеся регионы уже являются эмитентами рынка СМО: Красноярский и Краснодарский края, Иркутская область, Республика Коми.

Очевидно, что главная цель объединения — политическая, а не социально-экономическая. С точки зрения рынка СМО количество эмитентов не увеличится.

Более того, сама процедура объединения является затратной и требует финансовой поддержки государства. Когда эта поддержка закончится, у объединенного региона появится проблема с обеспеченностью собственными бюджетными доходами. Экономия от сокращения государственного аппарата СРФ за счет объединения и надежды на синергетический эффект от соединения с депрессивным регионом неочевидны и не превышают уровня статистической погрешности проекта бюджета.

В результате вступления в действие закона 131–ФЗ происходит дробление МО (территории и бюджетов) и рост числа МО, которые не могут выйти на рынок СМО.

Примером потери доходов при снижении статуса может послужить г. Суздаль, который является одним из основных историко-культурных центров России, входит в список городов Золотого кольца. Доходы бюджета города в 2003–2005 гг. характеризовались стабильным ростом и в 2005 году составили 112.3 млн руб. Город в результате реформы МСУ получил статус городского поселения, в результате чего объем доходов бюджета снизился в 5 раз: в 2006 году доходы составили лишь 21% от уровня 2005 года.

В среднем регионе, состоящем из трех сотен МО, таких МО не больше трех-четырех. В долгосрочной перспективе наиболее вероятными эмитентами рынка СМО являются МО верхнего уровня — наиболее обеспеченные городские округа и муниципальные районы. Остальные виды МО не смогут самостоятельно выйти ни на рынок СМО, ни на рынок кредитов с инвестиционными целями.

На сегодняшний день у МО не завершено описание границ МО в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства из-за отсутствия средств. Это затрудняет налоговое

администрирование. Проблема усиливается еще и незавершенностью работ по составлению земельного кадастра. Земельный налог в 2006 году составил 41.7 млрд руб., то есть 90% местных налогов. Кадастровая оценка земли, влияющая на величину земельного налога, требует пересмотра. Сегодня оценка земли значительно ниже ее реальной стоимости. Но даже десятикратное повышение ее стоимости не сделает местные налоги (составившие в 2006 году 4.3% в собственных доходах МО) по величине достаточными для обеспечения финансовой самостоятельности МСУ.

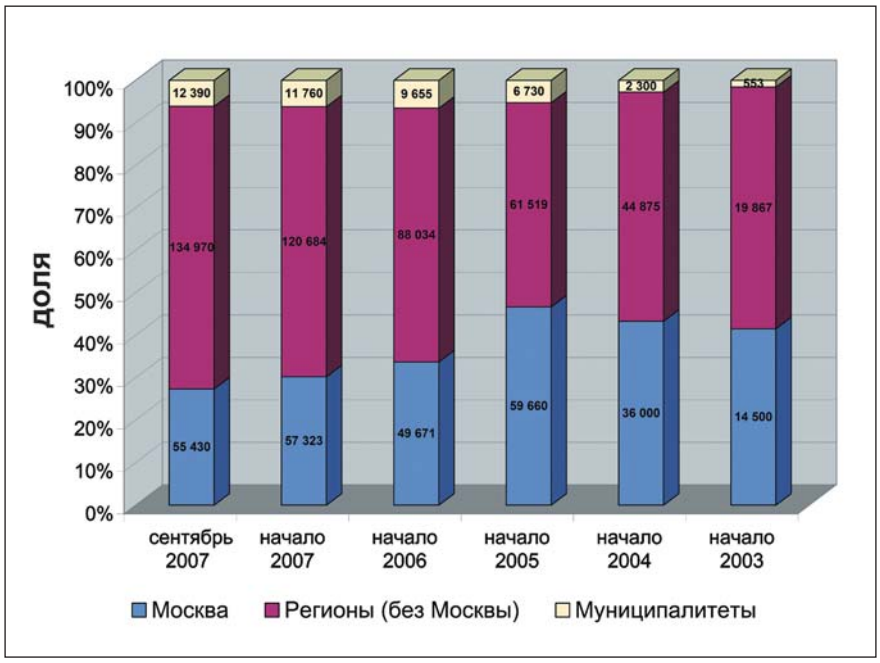
СОЗДАНИЕ МЕГАПОЛИСОВ

Объединение городов для искусственного создания 8 мегаполисов — встречная инициатива мэров крупных МО, порожденная успехами губернаторов в получении от государства миллиардных дотаций на объединение регионов. В РФ появятся Большие Владивосток, Иркутск, Новосибирск, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Сочи и др. Не все из них сегодня являются даже миллионниками. Уменьшение количества регионов (на 11) планируется компенсировать ускоренной урбанизацией, созданием новых городов-регионов, подобно Москве и Санкт-Петербургу. Это ответ мэров региональных столиц на законопроект господина Мокрого.

Например, вокруг Ростова-на-Дону с населением 1070 тыс. человек (по данным 2002 года) — столицы ЮФО, центра юга России, «ворот Кавказа» — сложилась мощная агломерация, в которую входят города Ростов, Аксай, Батайск, Азов, Новочеркасск, Таганрог. Она обладает большим градоэкономическим потенциалом. Среди всех городов-миллионников у Ростова сегодня самая маленькая территория, в разы меньшая, что сдерживает приток инвестиций в город.

Идея ускоренного развития агломераций позаимствована у Китая, который поставил задачу создать у себя 100 мегаполисов. В СССР, как и в развитых государствах, центр проводил политику сдерживания роста крупных городов и не разрешал им перейти за миллион. Ожидается, что мегаполисы станут центрами развития, мегастолицами федеральных округов, как Москва в ЦФО и Петербург в СЗФО. Сегодня разница между административными центрами семи федеральных округов слишком велика: сравните доходы бюджетов Москвы (758 млрд руб.) и Санкт-Петербурга (218 млрд руб.) с самым крупным городским бюджетом, которым является бюджет Новосибирска (22 млрд руб. при населении в 1425 тыс. чел.). Такие большие города претендуют на особый статус МО — городских агломераций, приближаясь по статусу к Москве и Петербурга.

Структура объема рынка РМО, млн руб.



Однако в кратко- и среднесрочной перспективе эти затратные проекты могут снизить кредитоспособность участников объединения, ведь потребуется длительный переходный период и огромные финансовые вливания.

Далеко не очевидно, выиграет ли от этого Россия. Мегаполисы, подобно пылесосам, усилят центростремительные силы в соответствующих административных округах, ускорят отток населения из периферийных районов. Россия станет походить на Египет: все население будет группироваться в оазисах-мегаполисах, которые соединены дорогами, проходящими через огромную безлюдную пустыню. Только в отличие от Африки, эти дороги большую часть года будет заметать не песок, а снег. Кроме того, урбанизация ведет к снижению рождаемости, а Россия — не Китай, ее население в 10 раз меньше, и тенденции его изменения противоположные!

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ БАЗЫ ПУТЕМ ПЕРЕДЕЛА ИМУЩЕСТВА

Неналоговые доходы в 2006 году составили 137 млрд руб., или 12.6% собственных доходов местных бюджетов. Основная их доля получена от использования муниципального имущества, а остальная часть — от продажи материальных и нематериальных активов. Таков на сегодня доходный потенциал только муниципального имущества, резервы для роста которого еще далеко не исчерпаны. Именно эта часть доходов зависит от инициативы местной администрации. Для сравнения: налог на имущество физических лиц составил 4.8 млрд руб. (10% местных налогов).

В соответствии со ст. 85 закона №131-ФЗ, местные власти должны в течение трех лет, то есть до 2009 года, перепрофилировать или приватизировать имущество, находящееся у них на балансе. Непрофильные активы должны быть проданы. Если местные власти не успеют разобраться с имуществом до 2009 года, то оно автоматически перейдет в собственность СРФ в соответствии со ст. 154 закона №122-ФЗ от 22.08.04. Например, в Архангельске предполагается продать более 100 объектов, в Москве — более 3 тысяч. В результате

изъятия собственности МО лишаются значительной части доходов от реализации и сдачи в аренду муниципального имущества, составляющих единственную надежду администрации на финансовую самостоятельность МСУ.

Проблема усиливается незавершенностью работы по составлению реестра недвижимого имущества с учетом его реальной рыночной стоимости в масштабах страны, на которую у МО попросту нет средств. Разграничение имущества требует его учета и технической инвентаризации. Не решен вопрос с передачей жилищного фонда и объектов ЖКХ и их разграничением между МО. Все это затрудняет налоговое администрирование. Завершение процессов оценки земли и имущества на местах зависит от того, будут ли выделены соответствующие средства финансовой помощи МО в федеральном бюджете на 2008 год.

Кроме того, происходит передел имущества между СРФ, в том числе переход налогоплательщиков из одного региона в другой путем изменения места регистрации. Регионы конкурируют между собой за налогоплательщика. Перенос юридического адреса «Газпромнефти» из Омской области и Чукотки в Снкт-Петербург лишил омский бюджет 8.5 млрд руб. в год, чукотский — 6.5 млрд руб. в год, прежде всего за счет потери этими регионами налога на прибыль, которая в соответствии с Налоговым кодексом уплачивается не по месту нахождения производства, а по месту регистрации организации. Эта норма закона позволяет манипулировать доходами регионов, обеспечивает высокую мобильность перераспределения доходов между СРФ и МО. Руководство Омской области было вынуждено в мае 2006 года провести секвестр регионального бюджета на 2.4 млрд руб. (областная дума сэкономила на финансировании инвестпроектов в стадии «минимальной готовности»). Минфин в течение трех лет с помощью кредитов вынужден компенсировать двум регионам половину их потерь, составивших в Омской области 30%, в Чукотке — 60% всех доходов. Но очевидно, что Минфин не закроет всех проблем регионов.

Идет «перекачка» доходного потенциала из местных бюджетов в региональные, а из региональных — в федеральный бюджет. Происходящее перераспределение налогооблагаемой базы не позволяет многим потенциальным эмитентам рынка СМО прогнозировать свои доходы с необходимой точностью, рассчитывать дефицит бюджета, тем более планировать заимствования. Проблема усиливается из-за плохого состояния статистического учета, осуществляемого органами МСУ, необходимого для прогноза социально-экономического развития МО и формирования их бюджетов, так как отсутствует финансовое обеспечение постановления Правительства РФ от 11.11.06 № 670 «О порядке предоставления органами МСУ органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы МО».

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ УСИЛИЯ

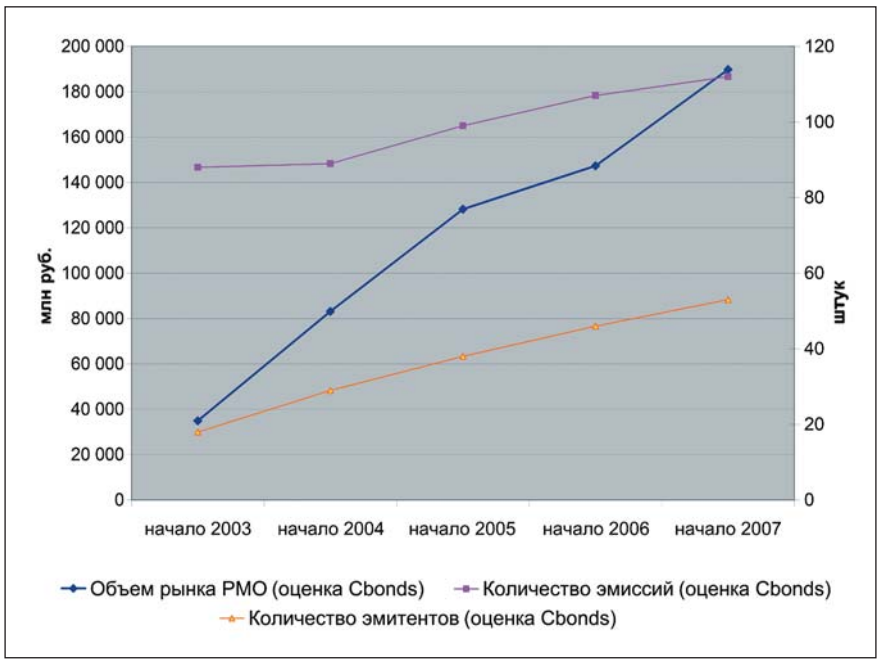
Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что рынок СМО оказался заложником независимого МСУ, выстраиваемого в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления. Может сложиться впечатление, что стагнация рынка СМО — всего лишь непредвиденное следствие осуществляемой централизации бюджетной системы РФ, которая сама по себе в целом могла бы способствовать успешному экономическому развитию России после хаоса девяностых годов. Если бы не это, государство было бы не против развития рынка СМО. Однако некоторые дополнительные действия государства в прошедшем году опровергают такое предположение. В частности, с помощью поправок в БК РФ и введения в силу закона № 94-ФЗ государство прямо снижает возможности самостоятельной инвестиционно-заемной деятельности МО и СРФ.

Поправки в Бюджетный кодекс РФ, которые вступят в силу с 2008 года, в долгосрочной перспективе явно направлены на сокращение рынка СМО.

Во-первых, положение о том, что предельная величина долга должна сократиться вдвое — до 50% доходов без учета безвозмездных поступлений — прямо снижает максимально возможный объем долга МО или СРФ, а следовательно, и всего рынка СМО, практически в 2 раза, хотя он и так слишком мал. На 01.04.07 он составлял 5% от максимально возможного объема, а объем только муниципальных облигаций вообще был ничтожно мал — 0.31%.

Очевидно, что это неактуальная для рынка СМО мера. В краткосрочной перспективе она может повлиять только на объем гарантий. Видимо, неудачным примером для Минфина послужили ограничения объема прямого долга в законодательстве Москвы и Санкт-Петербурга, у которых гарантии составляют незначительную величину в структуре долга.

Объемы рынка, количество эмиссий и эмитентов



Государство снижает даже потенциальную роль рынка СМО как источника средств для развития МО и СРФ в дополнение к результатам централизации бюджетно-финансовой системы.

Во-вторых, поправки усиливают проблему малых объемов займов рынка СМО.

Небольшие объемы выпусков облигаций с точки зрения требований рынка ценных бумаг к ликвидности — отличительная черта рынка СМО. Больше половины выпусков СМО из находящихся в обращении на 01.04.07 (58 из 112), не превышают 1 млрд руб., поэтому облигационные выпуски большинства эмитентов рынка СМО неликвидны, а следовательно, обходятся эмитентам дороже. Сегодня минимальный объем выпуска составляет 50 млн руб. — это займы г. Новочебоксарска 2004 и 2005 годов. Среди эмиссий 2006 года 21 выпуск из 38 не превысил 1 млрд руб., а минимальный объем выпуска составил 160 млн руб. — заем г. Орехово-Зуево Московской области.

Поправки в БК вдвое снижают предельный уровень дефицита бюджета (с 10% до 5%) для той части МО, у которых уровень межбюджетных трансфертов превышает 60% объема доходов местного бюджета (среди 24216 МО таких большинство). Для регионов с уровнем федеральных дотаций, превышающим 60% доходов, соответственно, с 15% до 10% (таких десяток). Это снижает максимально возможный объем выпуска облигаций потенциальных эмитентов с большим уровнем дотаций, в первую очередь — среди МО.

Эта мера увеличивает препятствия на пути выхода на рынок СМО для тех, кто и раньше практически не мог выйти на него, главным образом — для МО. При этом Минфин не запретил МО заимствования, а следовательно, оставил им только рынок кредитов, где ресурсы дороже.

В-третьих, поправки в БК снижают допустимую величину затрат на обслуживание долга, так как привязывают их к СДБ: затраты на обслуживание долга не должны будут превышать 15% расходов бюджета, при этом из суммы расходов должен быть вычтен объем субвенций из вышестоящих бюджетов. Теоретически эта мера направлена против эмитентов с низкой кредитоспособностью и большим долгом. В сочетании со снижением максимального объема займа, ведущего к удорожанию заимствований, значение этой меры для таких эмитентов усиливается.

Таким образом, для рынка СМО поправки в БК РФ, касающиеся прямого долга МО и СРФ, с одной стороны, являются лакировочными и в краткосрочной перспективе не окажут влияния на рынок СМО, но, с другой стороны, четко показывают негативное отношение государства именно к роли рынка СМО в развитии регионов и МО сегодня и в долгосрочной перспективе.

КАК ПОДДЕРЖАТЬ РАЗВИТИЕ РЫНКА СМО?

Не дожидаясь завершения основных процессов перераспределения доходной и налоговой базы, введения в действие 131-ФЗ во всех регионах в полном объеме, завершения объединения регионов и т.д., для дальнейшего развития рынка СМО целесообразно содействовать следующим основным задачам:

- создать стимулы и устранить антистимулы в законодательстве для повышения долговой емкости бюджетов СРФ и МО за счет роста собственных налоговых и неналоговых доходов;
- параллельно с этим создать стимулы и устранить антистимулы в законодательстве для повышения инвестиционной емкости бюджетов СРФ и МО: добавить в перечень вопросов местного значения комплексное социально-экономическое развитие МО, активизировать разработку стратегий развития, инвестиционных программ, направленных на улучшение инвестиционного климата территории; содействовать развитию инвестиционного сектора администраций МО и СРФ, созданию региональных и муниципальных инвестиционно-заемных систем; стимулировать проведение администрациями активной политики долгового финансирования инвестиционных программ;
- доработать 94-ФЗ, сделав его более адекватным существующим эффективным финансовым моделям, разработанным администрациями при их взаимодействии с кредитным рынком;
- приступить к эффективному развитию, а не только лакировке законодательной базы рынка СМО в комплексе. Одной из актуальных проблем является необходимость разнообразия финансовых инструментов рынка СМО. Для МО важную роль могли бы сыграть проектные облигации, иначе нулевая долговая емкость муниципальных бюджетов еще очень долго не позволит им заимствовать в рамках единственного имеющегося сегодня у них инструмента — облигаций общего покрытия. Их отсутствие вынуждает администрации использовать компании, связанные с властями (ГУПы, МУПы, ОАО), для выхода на рынок корпоративных облигаций, где займы обходятся дороже.
- создать специальные консалтинговые компании для оказания консультационной помощи эмитентам, особенно МО, для выхода на рынок СМО;
- приступить к созданию специальных Агентств коллективного заемного финансирования муниципальных образований — посредников между МО и рынком СМО, без которых радикальных изменений на рынке муниципальных облигаций ждать не приходится;
- создать специальную биржевую площадку для небольших по объему выпусков СМО. В 2007 году на российском РЦБ на базе отечественных бирж — ММВБ и РТС — началось развитие площадок альтернативных инвестиций наподобие Лондонской AIM. Например, площадка RTS START на РТС предназначена для выхода на рынок компаний с капитализацией до 3 млрд руб. для проведения IPO и размещения выпусков КО объемом до 500 млн руб. Эмитенты СМО с собственными годовыми доходами бюджетов в размере 1–3 млрд руб. являются своеобразным аналогом таких компаний. Средний объем их облигационных выпусков составляет 200–300 млн руб. Актуален также объем 50–200 млн руб. Им может понадобиться упрощенный режим доступа на биржу — причем за ними, в отличие от корпоративных эмитентов, стоит Минфин;
- и главное: государству необходимо изменить свое отношение к рынку СМО, свою политику ограничения возможности самостоятельного заемно-инвестиционного развития МО и СРФ.