

Правительство Республики Карелия
Законодательное собрание Республики Карелия
Министерство финансов Российской Федерации
Полномочный Представитель Президента РФ
в Северо-Западном федеральном округе
Редакция журнала «Финансы»
Петрозаводский государственный университет
Ассоциация «Северо-Запад»

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ

Тезисы докладов
Шестой научно-практической конференции
(9–11 июня 2006 г.)

Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2006

ББК 65.9 (2Р) 26
П 781
УДК 338 (470)

Редакционная коллегия:

*кандидат экономических наук А. С. Колесов,
доктор экономических наук В. Б. Акулов,
доктор физико-математических наук В. А. Гуртов*

Конференция проводится при финансовой поддержке

*ГЛАВЫ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА*

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Тезисы докладов Шестой научно-практической конференции (9–11 июня 2006 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. – 176 с.

ISBN 5-8021-0588-7

Тезисы докладов посвящены рассмотрению проблем совершенствования бюджетной политики для развития экономики России и ее субъектов.

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9 (4)

ISBN 5-8021-0588-7

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2006

ФИНАНСОВЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И БЮДЖЕТ ОЛОНЕЦКОЙ ГУБЕРНИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

В. Г. Баданов

Северо-Западная академия государственной службы, г. Петрозаводск

На местные учреждения Министерства финансов, в первую очередь на губернские казенную палату и казначейство, были возложены задачи по составлению росписи губернских доходов и расходов, производимых различными ведомствами, расположенными на территории губернии. С 1870-х годов Олонецкая казенная палата стала формировать доходные и расходные росписи в своих закрытых документах. В открытую печать («Олонецкие губернские ведомости») передавались сокращенные и обобщенные сметы, общие данные по размеру окладных и неокладных сборов, падающих на население губернии. В последующие годы XIX в. и особенно в начале прошлого XX в. открытость и прозрачность государственных росписей доходов и расходов по Олонецкой губернии все более возрастала. Определенную роль в этом процессе сыграла и местная Контрольная палата.

Рассмотрим в качестве примера сметы доходов, получаемые ведомствами, расположенными на территории Олонецкой губернии в 1880 г., когда еще существовала подушная подать, и в 1889 г., когда подушная подать уже была заменена поземельным налогом. Основными поставщиками доходов, мобилизуемых в казначействах губернии, были два министерства – финансов и государственных имуществ, другие министерства и ведомства приносили лишь незначительный доход или полностью находились на дотациях из бюджета. В 1880 г. по Департаменту окладных сборов Минфина было собрано подушной подати с бывших государственных крестьян (в 1866 г. переведены из ведомства государственных имуществ в ведение местных губернских и уездных структур, относящихся к МВД) на общую сумму 201,2 тыс. рублей, с крестьян временнообязанных (т. е. бывших крепостных) и собственников земли – 6,9 тыс., с бывших крестьян удельных и принадлежавших другим ведомствам – 2,1 тыс.

руб. Оброчная подать с крестьян составила в том году (с 112084 души мужского пола по 1,9 руб.) около 213 тыс. рублей. Выкупные платежи с крестьян (бывших удельных крестьян – всего 1243 души мужского пола, которые имели 8736 десятин надельной земли) составили 3,7 тыс. рублей. Государственный поземельный налог (введен в 1875 г.) собирался в Олонецкой губернии в размере немногим более 3 тыс. рублей (1/4 коп. с десятины = 1,09 га) – это был единственный налог, в котором участвовали и дворяне-землевладельцы. Горожане губернии (городские обыватели) выплатили прямых государственных налогов всего на 680 рублей, а также основного налога с недвижимых имуществ (0,2% их оценочной стоимости) – 4,5 тыс. и дополнительного квартирного налога – 3,3 тыс. рублей. Таким образом, по Олонецкой губернии прямых (окладных) налогов было собрано в 1880 г. на сумму 438,4 тыс. руб.

По Департаменту неокладных сборов Минфина Олонецкая губерния дала государству около 450 тыс. рублей. Из них «питейный доход» оставил 383 тыс. рублей (более 85%) (акциз с алкогольной продукции равнялся 341 тыс. руб., патентный сбор с заведений по выделке и продаже питей – 40 тыс., сбор за пользование правом продажи водочных изделий из раскупоренной посуды – 1 тыс., штрафы за нарушение правил о питейном сборе – 1 тыс. руб.). Соляного и сахарного дохода в тот год в губернии не было совсем. Поступления от табачного акциза составили 10 тыс. рублей (8 тыс. – плата за акцизные свидетельства, табачные бандероли (марки) и другие документы и 2 тыс. – сбор (дополнительный) за квартирную повинность, который включался в табачный сбор). Значительно увеличился гербовый сбор в губернии: в 1880 г. он дал казне 16 тыс. рублей. Судебные и канцелярские пошлины составили 10 тыс. руб., а другие пошлины и штрафы – 29,2 тыс. рублей.

Доходы Минфина по Департаменту торговли и мануфактур по Олонецкой губернии дали в общей сложности в государственной бюджет 37 тыс. рублей. Из них пошлины за право торговли и промыслов – 32 тыс., дополнительные сборы с торговых документов – 3 тыс. и добавочные сборы с торговых свиде-

тельств I и II гильдий – 2 тыс. рублей. Как видно из этих данных, предприниматели Карелии тогда не были сильно обременены налогами. Министерство финансов получало доход в казну еще по линии особенной канцелярии по кредитной части. Однако в Олонецкой губернии кредит еще не был развит и доходы здесь в 1880 г. составили всего 1,3 тыс. рублей (1 тыс. руб. из земского сбора (ценные бумаги земства принесли прибыль) и 300 руб. по билетам Государственного казначейства). Всего по линии Министерства финансов в Олонецкой губернии в 1880 г. было получено 926,7 тыс. руб.

Другим ведомством, приносящим большой доход казне, было Министерство государственных имуществ. Особенно его значение возросло после того, как в 1874 г. горное ведомство вместе со всей принадлежащей ему промышленностью было передано из Министерства финансов в ведение Министерства государственных имуществ. Доходы этого министерства по Горному департаменту в Олонецкой губернии в 1880 г. составили более 126 тыс. рублей. Самыми крупными статьями поступлений в бюджет были 1) доходы от продажи вольнонаемным рабочим провианта из заводских запасов, т. е. рабочих вынуждали покупать продукты из лавок предприятий, – 43,6 тыс. руб., 2) доходы от вольной продажи металлов и изделий предприятиями – 22,8 тыс. руб. и 3) доходы от эксплуатации лесов Суоярвской государственной дачи – 46 тыс. руб. Кроме этих статей доходов, поступления в бюджет шли от работы госпиталя и продажи медикаментов (7 тыс. руб.), от казенного имущества и зданий (1,4 тыс. руб.), от частных горнозаводчиков и промышленников (1,8 тыс. руб.), от платежей за перевозку частных грузов (2 тыс. руб.) и другие случайные доходы (1,2 тыс.).

По Лесному департаменту Министерство государственных имуществ получало доходов значительно больше: за продажу леса – 617 тыс. руб., лесной налог с бывших государственных крестьян – 11 тыс., плата за отданные в аренду участки леса – 2,1 тыс., взыскания за нарушения Лесного устава – 9,5 тыс., случайные доходы – 800 руб., то есть в общей сложности свыше 640 тыс. рублей. Всего по линии Министерства государственных

имуществ в 1880 г. получено доходов в бюджет на сумму более 766 тыс. рублей.

Незначительные поступления в казну шли также по линии Министерства внутренних дел (около 4 тыс. руб.), Министерства путей сообщения (14,3 тыс. руб.), Министерства юстиции (1,5 тыс. руб.), Военного министерства (1,1 тыс. руб.), Министерства просвещения (2,1 тыс. рублей). Кроме того, в роспись доходов включались остатки денежных средств прошлых лет и суммы, обеспеченные ценными бумагами. Основная часть собранных на территории Олонецкой губернии доходов уходила в бюджет государства, а затем распределялась по ведомствам России в соответствии с бюджетным законодательством.

В 1889 г. структура доходов, получаемых ведомствами на территории Олонецкой губернии, несколько изменилась. Это было связано с отменой подушной подати с крестьян. Министерство финансов собрало по Департаменту окладных сборов прямых налогов на общую сумму 244,4 тыс. руб. (в 1880 г. подушная и оброчная подати составляли более 423 тыс. руб.), по Департаменту неокладных сборов – 543,5 тыс. рублей (462,5 тыс. рублей, питейный доход; 4,5 тыс. руб. – табачный; 18 тыс. руб. – с зажигательных спичек; 22,5 тыс. руб. – гербовый сбор). Всего Министерство финансов обеспечило доходов по губернии на сумму 868,4 тыс. рублей (в 1880 г. – 926,7 тыс. руб.). Сюда надо приплюсовать доходы Министерства государственных имуществ. Всех сметных государственных доходов по Олонецкой губернии в 1889 г. было получено более 1,5 млн. рублей (не считая кассовых оборотов).

В 1889 г. по сметам, утвержденным государством, в Олонецкой губернии было произведено расходов: 1) по ведомству Святейшего Синода – 117,1 тыс. руб.; 2) Военного министерства – 130,9 тыс.; 3) Морского – 242 рубля и 4 копейки; 4) по Министерству финансов – 263,1 тыс.; 5) Государственных имуществ – 896,8 тыс. (в том числе финских марок на сумму 4,5 тыс. руб.); 6) Внутренних дел – 324,4 тыс. руб.; 7) Народного просвещения – 95,3 тыс.; 8) Путей сообщения – 452,7 тыс. руб.; 9) Министерству юстиции – 61,2 тыс. руб.; 10) Государственному контролю –

22,7 тыс. руб.; 11) в систему кредита – 46,1 тыс. руб. Общий расход по губернии, произведенный в счет росписи 1889 г. губернским казначейством, составил более 2,4 млн. рублей, т. е. почти на 1 млн. руб. больше, чем было собрано всех доходов на территории Олонецкой губернии. Основными расходами казны в губернии были затраты на содержание губернской администрации и большого штата чиновников всех министерств и ведомств.

Государственные финансы в административно-бюрократической системе управления использовались недостаточно эффективно, расходы на социально-экономическое развитие нашего края в этих условиях были весьма редки и даже при некотором финансировании не давали ожидаемых результатов. Приезжие чиновники в своей массе не были заинтересованы в улучшении условий жизни местного населения. Даже самые очевидные и необходимые мероприятия, которые могли бы в значительной мере облегчить жизнь людей (строительство железной дороги и улучшение путей сообщения в целом, открытие кредитных учреждений в губернии, столь необходимых мелким предпринимателям, крестьянам-кустарям и сельским хозяевам), не осуществлялись десятилетиями. Экономический потенциал Олонецкой губернии практически не был задействован даже в малой степени.

Ситуация к лучшему стала несколько меняться с укреплением позиций земского самоуправления в губернии. Именно земства приложили немало усилий к тому, чтобы социально-экономическое положение края начало развиваться в позитивном направлении. Земствам принадлежали инициативы по совершенствованию системы начального образования в губернии, по формированию устойчиво функционирующей системы здравоохранения, по улучшению «экономического благосостояния» крестьянства, по развитию транспортной системы и системы мелкого кредитования. Для обеспечения своих программ земства имели собственный бюджет – земские финансы, которые по настоящему можно назвать первыми финансами Карелии.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. М. Балтина

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Практика государственного управления за рубежом опирается на теорию бюджетной децентрализации, суть которой сводится к четкому разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления и наделению последних финансовыми ресурсами, необходимыми для самостоятельного исполнения этих полномочий.

Однако преимущества децентрализации теоретически не ясны для долгосрочного роста. Связь между бюджетной децентрализацией и ростом экономики, как установлено немецкими учеными, не линейна: увеличение степени бюджетной децентрализации содействует росту экономики до тех пор, пока оптимум не достигнут, но дальнейшее ее повышение сдерживает рост. Поэтому предпочтительна система со средней степенью децентрализации при согласовании интересов между уровнями власти, соотношение полномочий которых, тем не менее, время от времени пересматривается.

Индикаторы бюджетной децентрализации многообразны, что создает сложности для эмпирического анализа. Наиболее используемый индикатор «доля расходов нижних уровней власти в консолидированных расходах государства» (индикатор расходов) отражает ее недостаточно точно. По мнению немецких ученых, необходимо более подробное исследование финансовых отношений между отдельными государственными уровнями для каждой из стран, чтобы конструировать содержательно значимый индикатор. Учитывая высокие затраты, этого не произошло до сих пор. Поэтому рекомендуется применять дополнительные индикаторы: доля налоговых доходов нижних уровней управления в консолидированных налоговых доходах (индикатор доходов), индикатор финансовой автономии нижних уровней власти,

а именно доля собственных доходов (доходы без трансфертов) в совокупных доходах (индикатор автономии) [1].

Представляется, что названные индикаторы дают некоторую характеристику децентрализации, но лишь ее финансового аспекта. Анализ доходов 31-го поселения, которые входят в состав муниципального образования «Оренбургский район» Оренбургской области, свидетельствует о том, что 28 из них являются дотационными. Собственные средства, формирующиеся в основном из налоговых доходов, во многих поселениях составляют не более пятой части доходов. Только три сельских совета не нуждаются в дотациях, а, наоборот, отчисляют отрицательные трансферты в вышестоящий бюджет в размере от 1 млн. руб. до 7 млн. руб. Эти три муниципальных образования ведут свою историю с 1997 г., когда область перешла к организации муниципальных образований на уровне поселений. В 2001 г., когда было принято решение о возврате к формированию местных бюджетов на уровне районов и городов, эти три муниципальных образования отстаивали право на свою самостоятельность, тем более, что их доходы позволяли ее финансово обеспечить.

Между тем в 2006 г. после перечисления отрицательных трансфертов в бюджет муниципального района ни один из трех сельских советов-доноров не имеет самых высоких значений доходов в расчете на одного жителя. Группировка муниципальных образований района в зависимости от величины доходов на душу населения – низкие, средние, высокие – позволила сделать вывод о том, что все поселения поменяли свой ранг, причем половина перешла в другие группы, а три поселения с высокими доходами оказались к группе поселений с низкими доходами. Такое бюджетное регулирование – результат того, что власти муниципального района не придерживаются методики, утвержденной Законодательным собранием области. В настоящее время они разрабатывают собственную методику, в которой будет учитываться не только число потребителей услуг, но и сложившаяся сеть бюджетных учреждений, и предоставляемые ими

услуги. Такое решение представляется небезосновательным: подушевое финансирование услуг с учетом коэффициента масштаба может служить отправной точкой бюджетного регулирования. Фактически уравнивая возможности предоставления бюджетных услуг, подушевое финансирование не учитывает ни особенностей потребностей жителей поселения, ни достигнутых органами местного самоуправления результатов по их удовлетворению. Между тем один из аргументов бюджетной децентрализации – чем больше различия спроса, предъявляемого гражданами в отдельных поселениях, тем больше возможный выигрыш от децентрализации управления.

Без анализа адекватности доходов и расходов полномочиям соответствующего уровня власти, которые тоже в таком случае подлежат финансовой оценке, невозможно дать точную характеристику начавшейся реформе местного самоуправления в России. Анализ расходов поселений Оренбургского района всех финансируемых ими полномочий в переходный период показал, что имеет место дифференциация подушевых расходов до 3 раз, а по каждому из выполняемых полномочий – в 2-4 раза. Для того чтобы сказать, насколько она обоснованна, необходимо знать, какие конкретно услуги могут и должны быть предоставлены для реализации того или иного полномочия. Для этого каждый вопрос местного значения должен быть охарактеризован как можно более детально с учетом наработанного опыта предоставления услуг конкретного вида не только в отдельном районе, городе, но с учетом лучшей практики выполнения полномочия в области, в стране. Следует согласиться с мнением о необходимости создания классификатора услуг, но роль его видится не только в создании информационной базы сопоставимого учета результатов деятельности бюджетных учреждений [2], но и в организации самой этой деятельности. В данном случае речь идет о предложении услуг и о формировании спроса на них.

При этом следует учесть то, что сами полномочия не однородны. Одни из них связаны с обеспечением или созданием ус-

ловий, что требует принятия необходимых нормативно-правовых актов и создания соответствующей инфраструктуры. Другие связаны непосредственно с оказанием услуги, что требует расходов на ее предоставление. Причем если услуга не предоставлена, то это становится заметно для конкретного потребителя. А если не созданы условия для выполнения полномочия, то страдают, как правило, все жители поселения. Традиционно акцент в работе органов местного самоуправления делается на оказание услуг, но создание условий для получения услуг, предоставление которых выполняется третьими лицами, имеет для развития поселения не меньшее значение. Причем, эффект от создания условий для получения услуг потребителями может быть как прямым, так и косвенным. Прямой эффект – новая услуга, косвенный – пополнение доходов местного бюджета от деятельности нового налогоплательщика, предоставляющего услугу. В готовности местного самоуправления активно искать возможности качественного улучшения и снижения издержек при предоставлении общественных услуг, а также расширения спектра предоставляемых услуг путем вовлечения в этот процесс представителей бизнес-сообщества состоит одно из преимуществ фискальной децентрализации.

В связи с этим акцент в деятельности органов местного самоуправления на вовлечение жителей поселения или внешних инвесторов в оказание ряда услуг, создание условий для предоставления которых вменено в полномочия местных органов власти, условие состоятельности проводимой в стране реформы. На поддержку такой деятельности должна направляться часть средств фонда стимулирования муниципальных образований.

Список использованной литературы

1. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/03-23-2.html>
2. <http://www.fpcenter.ru/themes/basic/materials-document.asp?folder=1649&matID=2793>

ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-СТАТИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Н. Е. Барбашова

Центр фискальной политики, г. Москва

С принятием Федеральных законов № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возникла необходимость в четкой формализации отдельных аспектов межбюджетного регулирования. Прежде всего это касается предоставления трансфертов на всех уровнях бюджетной системы. Законы предписывают необходимость закрепления механизмов распределения трансфертов на долгосрочной основе и устанавливают рамочные требования к соответствующим методикам.

Одним из важнейших критериев качества методики является качество используемых исходных данных. Недооценка или переоценка размера финансовой помощи региону, муниципальному району или поселению может быть связана не с адекватностью формулы распределения финансовой помощи, а с несовершенством используемой информационно-статистической базы. При этом имеется в виду не только достоверность данных, но и оперативность их формирования, наличие в необходимом разрезе.

Мы остановимся на проблемах методик распределения выравнивающих дотаций как на наиболее важном инструменте межбюджетного регулирования в условиях высокой неравномерности экономического развития территорий. В соответствии с новым законодательством в этих методиках не допускается использование фактических или прогнозных данных о поступлении налоговых доходов в бюджеты отдельных субъектов межбюджетных отношений, получающих дотацию. Поэтому при

расчете выравнивающих трансфертов основными факторами, влияющими на их объем, являются данные Федеральной службы государственной статистики и Федеральной налоговой службы.

Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (дотации из Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации)

В методике выравнивания бюджетной обеспеченности регионов ключевыми показателями являются индекс налогового потенциала (характеристика уровня доходных возможностей региона) и индекс бюджетных расходов (характеристика уровня расходных потребностей). При оценке уровня налогового потенциала можно отметить следующие проблемы, связанные с качеством используемых данных:

- *Запаздывание поступления информации, необходимой для расчета индекса налогового потенциала регионов.* Расчет налогового потенциала региона основан на показателе добавленной стоимости, который формируется с запозданием в 2 года. Таким образом, при оценке доходных возможностей региона в прогнозируемом году используются данные об уровне экономического развития трехлетней давности, что неизбежно искажает оценку объема финансовой помощи.

- *Несоблюдение принципа резидентства в налоговой отчетности.* Налоговый потенциал региона оценивается исходя из добавленной стоимости, созданной предприятиями, действующими на его территории. Если при этом предприятия зарегистрированы на территории других регионов и платят налоги по месту регистрации, это никак не учитывается. Налоговый потенциал региона оказывается переоцененным, а объем финансовой помощи – недооцененным.

- *Чрезмерная агрегированность налоговых данных, и используемых в методике.* Для учета различия в уровнях налоговой нагрузки на разные отрасли экономики в методике используются данные Федеральной налоговой службы о поступлениях налоговых платежей в отраслевом разрезе. В существующей

форме отчетности невозможно выделить в явном виде поступления налогов в региональные бюджеты, а используемые косвенные оценки ведут к искажениям.

• *Несоответствие налоговой и статистической информации.* Исследование Центра фискальной политики показало, что отраслевые разрезы налоговых поступлений и структуры добавленной стоимости не совпадают. Иными словами, созданная добавленная стоимость и уплаченные с нее налоги оказываются, в соответствии с отчетностью Федеральной налоговой службы и Росстата, в разных отраслях и, возможно, в разных регионах. В таких условиях корректная оценка налоговых нагрузок не представляется возможной.

При оценке индекса бюджетных расходов основная проблема заключается в полноте учета удорожающих факторов. В частности, при формировании показателя уровня потребительских цен не учитываются данные по труднодоступным районам, поэтому в методике используются дополнительные поправочные коэффициенты (например, достаточно условный коэффициент транспортной доступности).

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (дотации из региональных Фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов)

В соответствии с новым законодательством выравнивание бюджетной обеспеченности на всех уровнях бюджетной системы должно осуществляться исходя из соотношения оценок доходных возможностей и расходных потребностей субъекта межбюджетных отношений, получающего дотацию. Таким образом, на региональном уровне, так же как и на федеральном, возникает необходимость оценивать налоговый потенциал и индекс бюджетных расходов муниципальных районов. Для муниципальных районов налоговый потенциал, как правило, рассчитывается по методу репрезентативной налоговой системы:

– формируется перечень основных налогов, поступающих в районные бюджеты;

– для каждого налога подбирается адекватная оценка налогооблагаемой базы (на основе официальных данных статистических или налоговых органов);

– налоговый потенциал оценивается по каждому налогу в отдельности пропорционально базе налогообложения.

Основная задача в этом случае – правильно подобрать оценку налогооблагаемой базы. В большинстве случаев наиболее адекватная информация содержится в отчетности Федеральной налоговой службы. Однако данные ФНС в разрезе отдельных муниципальных районов могут быть недоступны в связи с укрупнением подразделений налоговых органов. Кроме того, возникают ситуации, когда налоговые службы отказывают финансовым органам в информации, ссылаясь на секретность.

Использование статистических показателей в качестве данных о базе налогообложения вполне допустимо, однако необходимо иметь в виду, что могут возникать искажения из-за несовпадения географического размещения базы и налоговых платежей. Например, использование показателя «доходы населения» в качестве базы по налогу на доходы физических лиц может привести к недооценке налогового потенциала для крупных городов и переоценке для прилегающих районов. Это связано с тем, что часть населения районов работает в городах, а налог уплачивается по месту работы, а не по месту жительства. Аналогичная ситуация возникает, когда в качестве базы по налогу на вмененный доход используются розничный товароборот, оборот общественного питания и объем платных услуг населению. Искажения оценки налогового потенциала возникают, когда предприятия, использующие упрощенную систему налогообложения, регистрируются в крупных городах, но осуществляют деятельность в прилегающих районах.

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений)

В связи с тем, что реформа местного самоуправления начала осуществляться недавно и система поселений во многих регио-

нах еще находится на стадии формирования, статистические и налоговые данные для большинства поселений отсутствуют. В связи с этим одной из основных задач для совместной работы сотрудников финансовых, статистических и налоговых органов в переходный период является подготовка минимального перечня информации, которая должна формироваться в разрезе поселений в целях регулирования межбюджетных отношений.

Заключение

Отсутствие адекватной информационно-статистической базы делает невозможным эффективное регулирование межбюджетных отношений даже в случае наличия передовых методик. Исследования показывают, что широкий пласт проблем в данной области порожден несоответствием существующей системы статистической и налоговой отчетности потребностям бюджетного процесса. Для преодоления этих проблем необходима тесная совместная работа представителей финансовых, статистических и налоговых органов на всех территориальных уровнях. При этом необходимо иметь в виду, что приведение информационно-статистической базы к необходимому виду является трудоемкой и дорогостоящей процедурой. Поэтому параллельно предлагается проводить мероприятия, способствующие повышению эффективности механизмов межбюджетного регулирования в рамках действующей системы отчетности.

В частности, для совершенствования механизма распределения выравнивающих дотаций на уровне Федерации предлагается рассмотреть возможность оценки налогового потенциала регионов на основе не показателя добавленной стоимости, а репрезентативной налоговой системы. Для облегчения задачи расчета выравнивающих дотаций муниципальным районам и поселениям представляется целесообразным расширить круг лиц, доступных к данным налоговых служб (включить в него сотрудников региональных и местных финансовых органов).

НАПРАВЛЕНИЯ УВЕЛИЧЕНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Т. А. Бокова

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Финансовое обеспечение муниципальных образований является одним из самых сложных вопросов реформы местного самоуправления. В соответствии с действующим бюджетным и налоговым законодательством все в совокупности налоговые и неналоговые доходы не смогут обеспечить формирование достаточной доходной базы местного бюджета. Очевидно, что в большинстве муниципальных образований местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и останутся дотационными.

Добиться обеспечения сбалансированности местных бюджетов можно за счет:

- роста налогооблагаемой базы;
- увеличения числа местных налогов и повышения отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
- увеличения неналоговых доходов.

Рассмотрим увеличение доходной базы местного бюджета на примере муниципального образования «город Костомукша» (с 01.01.2006 г. – Костомукшский городской округ).

Особую значимость в настоящее время приобретает совершенствование порядка налогообложения малого предпринимательства. Доля налогов, получаемых от деятельности малого бизнеса, в налоговых доходах местного бюджета муниципального образования «город Костомукша» возросла с 4,4% в 2002 году до 7,9% в 2005 году. В соответствии с действующим налоговым законодательством налогообложение объектов малого бизнеса осуществляется, кроме общей схемы налогообложения, в виде

трех специальных налоговых режимов: налог, применяемый при упрощенной системе налогообложения, налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности и единый сельскохозяйственный налог. При этом по разным видам налогов установлены разные уровни законодательного регулирования и соответственно разные уровни поступления. Так, налог, применяемый при упрощенной системе налогообложения, в полном объеме поступает в бюджет субъекта Российской Федерации, а налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности и единый сельскохозяйственный налог – в бюджеты муниципальных образований. С 1 января 2006 года, в соответствии с вступлением в силу изменений в Налоговым кодексе, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности вводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов. Кроме этого, решениями представительных органов муниципальных районов, городских округов определяются виды предпринимательской деятельности (из перечня, определенного налоговым кодексом), в отношении которых применяется данная система налогообложения. При этом для вида предпринимательской деятельности, предусмотренного для налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, не может применяться иной специальный налоговый режим, например – упрощенная система налогообложения. Поскольку налог на вмененный доход в полном объеме поступает в бюджеты муниципальных образований, а налог, применяемый по упрощенной системе налогообложения, – в бюджет субъекта, то с 1 января 2006 года представительные органы муниципальных образований получили возможность перераспределить доходы от части малого бизнеса, находившегося до 2006 года на упрощенной системе налогообложения, из бюджета субъекта в местный бюджет, предусмотрев как можно больший перечень видов предпринимательской деятельности для налогообложения в виде единого налога на вмененный до-

ход. На примере муниципального образования «город Костомукша» можно отметить, что с 2006 года, в соответствии с решением городского совета, под данную систему налогообложения стал попадать целый ряд видов предпринимательской деятельности, таких как: оказание услуг общественного питания, оказание услуг по временному проживанию, ветеринарные услуги, услуги по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств, хранение автотранспортных средств на платных автостоянках, аренда торговых мест, расположенных на рынках, и ряд других, до этого относящихся к упрощенной системе налогообложения. Экономический эффект от данного решения на 2006 год планируется в размере 2,4 млн. руб., или на 13%.

Кроме определения видов предпринимательской деятельности, с 1 января 2006 года представительные органы муниципальных образований определяют значения коэффициента K_2 , учитывающие особенности ведения предпринимательской деятельности (корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность особенностей предпринимательской деятельности). Данный коэффициент может устанавливаться в диапазоне от 0,05 до 1 в зависимости от совокупности факторов, влияющих на доходность бизнеса, и пропорционально влияет на сумму налога, рассчитанного для определенного вида деятельности. На практике (для городской местности) в республике Карелия коэффициент K_2 составлял в среднем – 0,5, что говорит о практически 2-кратном запасе возможного увеличения доходности по вмененному налогу. Однако к установлению данного коэффициента K_2 необходимо подходить чрезвычайно взвешенно, поскольку он может служить инструментом стимулирования отдельных видов деятельности, своеобразным регулятором рынка в сфере малого бизнеса. На территории муниципального образования «город Костомукша» при установлении данного коэффициента на 2006 год были сохранены его значения, установленные ранее нормативно-правовыми актами

субъекта, и поставлена задача подготовки его оптимальных вариантов для установления с 1 января 2007 года.

По оценкам экспертов, поступления от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности для бюджетов муниципальных образований станут вторым по значимости доходным источником.

Земельный налог предусматривает полное изменение механизма расчета и уплаты налога с действующим ранее налогом на землю. Теперь сумма налога должна рассчитываться по ставке налога (установленной в процентах) от кадастровой стоимости земли. При этом определение кадастровой стоимости возложено на государственное учреждение «Роснедвижимость». Поскольку первые данные по кадастровой стоимости земельных участков, утвержденные нормативно-правовыми актами Республики Карелия, достаточные для администрирования и определения размеров земельного налога, начали появляться только в конце 2005 года, то на практике в муниципальных образованиях республики земельный налог, как местный налог, предусмотренный Налоговым кодексом, был введен с 1 января 2006 года. Кроме непосредственно введения земельного налога в действие, нормативно-правовыми актами представительных органов муниципалитетов определяются налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом, порядок и сроки уплаты налога, могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков. Налоговым кодексом определен следующий максимальный размер налоговых ставок земельного налога:

– 0,3% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в

праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства, предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

– 1,5% в отношении прочих земельных участков.

Костомукшским городским советом с 1 января 2006 года установлены следующие ставки земельного налога:

– 0,1% от кадастровой стоимости в отношении земельных участков: занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства, занятых объектами народного образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и спорта, предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

– 0,3% от кадастровой стоимости в отношении земельных участков: отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования на территории Костомукшского городского округа и используемых для сельскохозяйственного производства, занятых гаражами;

– ставка земельного налога устанавливается в размере 0,6% от кадастровой стоимости в отношении земельных участков занятых автостоянками;

– ставка земельного налога устанавливается в размере 1,5% от кадастровой стоимости в отношении прочих земельных участков.

Размер ставок для отдельных категорий использования земли – меньший, чем максимально предусмотренный Налоговым

кодексом, с одной стороны, позволяет решить или хотя бы смягчить ряд социальных проблем, с другой стороны, использование максимальных ставок налога для наиболее доходных видов коммерческой деятельности, таких как торговля, позволяет увеличить доходы местного бюджета от земельного налога на 3,6 млн. руб. – с 0,6 млн. руб. до 4,1 млн. руб. (для земель города). Кроме того, установленные даже по минимальной ставке – 0,1% поступления земельного налога от земель, используемых под жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального, занятых объектами народного образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и спорта, предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, дополнительно принесут в местный бюджет 1,4 млн. руб. Увеличение расходов местного бюджета, связанное с уплатой земельного налога муниципальными учреждениями и за муниципальный жилой фонд, составит около 0,45 млн. руб. Общее увеличение доходов местного бюджета за счет земельного налога составит 4,55 млн. руб., или 14,2%.

Целесообразно усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков и ввести пересмотр кадастровой оценки стоимости земельных участков.

Важное значение для планирования и прогнозирования доходной части бюджета играет информация.

В связи с реорганизацией налоговых органов (межрайонная налоговая инспекция № 1, обслуживающая муниципальное образование «город Костомукша», находится в Кеми) значительно ухудшился информационный обмен между налоговыми и финансовыми органами, в связи с чем, было бы целесообразно закрепление в Налоговом кодексе положения об обязанности налоговых органов представлять в финансовые органы муниципальных образований информацию о начисленных и уплаченных суммах налоговых платежей в бюджет, о задолженности по налоговым платежам.

НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Е. В. Боровикова

*Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов России*

Законодательство Российской Федерации устанавливает три уровня налоговой и бюджетной системы: федеральный уровень, уровень субъектов Федерации и местный уровень. Отношения органов власти различных уровней организованы в рамках межбюджетных. Межбюджетные отношения не ограничиваются бюджетным регулированием, которое в России происходит через нормативные отчисления от регулирующих налогов и путем перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой. В понятие «межбюджетные отношения» входит также законодательное разграничение расходов и доходов на постоянной основе между звеньями бюджетной системы. Целесообразность налогового регулирования как одного из элементов механизма бюджетного регулирования обусловлена потребностями хозяйственного развития субъектов Федерации, прежде всего достижением финансовой самостоятельности регионов посредством выравнивания их социально-экономического развития и качества жизни на всей территории страны. В качестве принципов налогового регулирования в России, которые следует законодательно закрепить, следует выделить налогоспособность регионов и индивидуальных налогоплательщиков, социальную справедливость, баланс между текущими доходами и необходимыми расходами бюджетов субъектов Федерации.

Отметим, что в последние годы были предприняты существенные меры по совершенствованию налогового законодательства, наиболее значимые из которых были реализованы в 2000 – 2002 гг.:

– отмена неэффективных «оборотных» налогов;

- существенное снижение налогообложения фонда оплаты труда за счет введения «плоской» шкалы налога на доходы физических лиц и снижение отчислений в социальные внебюджетные фонды с введением единого социального налога;

- введение налога на добычу полезных ископаемых, ставшего важным шагом в направлении изъятия в доход части природной ренты, образующейся у пользователей недр;

- реформирование системы налогообложения малого бизнеса;

- отмена налога на покупку иностранной валюты, налога на пользователей автомобильных дорог.

Эти меры налоговой реформы проводились в соответствии с одобренной в 2000 г. Правительством Российской Федерации Программой осуществления масштабной налоговой реформы в Российской Федерации и были осуществлены в кратчайшие сроки. Следствием проведенных мер стало обеспечение более равномерного распределения налоговой нагрузки на всех налогоплательщиков, изменение в положительную сторону как структуры налоговых поступлений, так и структуры поступлений налоговых платежей по основным отраслям экономики. Тем не менее целый ряд проблем формирования доходной части региональных и местных бюджетов остался нерешенным.

Стратегической целью Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации было формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. В соответствии с Программой разработаны и рассматриваются к внедрению система мониторинга региональных и местных бюджетов, типовая программа реформирования и руководство по управлению региональными финансами, методика присвоения субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям рей-

тингов кредитоспособности и качества управления бюджетами. По итогам реализации Программы межбюджетные отношения в первую очередь на уровне субъект Федерации – муниципальные образования существенно изменены и дополнены. В настоящее время финансовая помощь из бюджетов субъектов предоставляется из регионального фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), фонда муниципального развития субъекта РФ, регионального фонда софинансирования социальных расходов, регионального фонда компенсаций, районного фонда финансовой поддержки поселений. Тем не менее вопросам выбора наиболее оптимального распределения налоговых доходов внутри бюджетной системы и анализу сформированных пропорций в указанном выше документе, а также в других разработках стратегического характера уделено незначительное внимание.

Проводимая реформа налогового законодательства обращена в первую очередь к плательщику налогов. Она практически не решает проблемы получателей, т. е. зачисления налогов по уровням бюджетной системы. Существующее разграничение налоговых доходов увеличивает объем межбюджетных потоков, что обусловлено сокращением собственных доходов местных бюджетов.

Кроме того, в каждом субъекте Федерации свои пропорции распределения налогового потенциала. При этом практически во всех из них динамика сокращения налогового потенциала накладывается на диаметрально противоположную динамику роста бюджетных расходов преимущественно социального характера, среди которых велика доля нефинансируемых мандатов.

Одной из основных черт местных бюджетов в настоящее время является сужение собственной финансовой базы в виде налоговых доходов, поскольку закрепленными местными налогами признаны только два – земельный налог и налог на имущество физических лиц. На этом фоне следует признать противо-

речивость проводимых преобразований. С одной стороны, предусмотрено введение четвертого уровня в бюджетной системе на муниципальном уровне, с другой стороны, отсутствует основа для укрепления собственных финансов на местах.

Очевидно, оптимальный механизм налогового регулирования предполагает:

- построение налоговой системы, адекватной социально-экономическим условиям;
- налоговое законодательство, обеспечивающее баланс интересов государства и налогоплательщиков;
- реалистическое налоговое прогнозирование и планирование;
- действенный налоговый контроль и компетентную организационную структуру управления налогообложением.

Для разделения налоговых полномочий между уровнями власти целесообразно, на наш взгляд, исходить из следующих принципиальных положений:

- налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства;
- доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами;
- чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом;
- региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг.

НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

С. Г. Горбушина

*Санкт-Петербургский государственный университет,
г. Санкт-Петербург*

В условиях усиления самостоятельности бюджетов всех уровней особую значимость приобретают собственные источники финансирования муниципальных образований. Бюджетная реформа декларировала, что каждый уровень власти отвечает за свой круг бюджетных обязательств и обеспечивает их финансирование. Именно в этом контексте и должно идти создание системы финансового обеспечения местного самоуправления, формирование собственных устойчивых источников финансовых ресурсов муниципального образования. Один из наиболее реальных и перспективных, на наш взгляд, подходов – деловая активность самих муниципальных образований, изыскание способов привлечения частных инвестиций, новых технологий и трудовых ресурсов.

Важнейшая составляющая неналоговых доходов местных бюджетов – доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. Интересные и перспективные решения в этой связи могут быть сопряжены, в частности, с такими пока мало применимыми в российской действительности инструментами как концессионные соглашения и муниципальные облигационные заимствования.

Напомним, что концессия (от лат. concessio – разрешение, уступка) – договор на сдачу в эксплуатацию на определенных условиях недр и участков земли, предприятий и других хозяйственных объектов, принадлежащих государству или муниципалитетам. В мировой практике этот инструмент используется достаточно широко. По крайней мере, еще в 80-е годы XX столетия более чем в 120 странах законодательство предусматривало предоставление концессий. В России концессия успешно при-

менялась во времена НЭПа. До 2005 года отношения концессии в Российской Федерации использовались мало и складывались преимущественно в рамках Соглашений о разделе продукции.

Современное законодательство России (2005 год) рассматривает концессию как вполне определенный финансовый инструмент, а муниципальные образования – в качестве субъекта такого рода отношений. Законодателем обозначены цели концессионного соглашения: привлечение инвестиций в экономику; обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

В качестве объекта концессионного соглашения законодатель определяет недвижимое имущество: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры (мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуска автотранспортных средств и т. п.); объекты железнодорожного, трубопроводного транспорта; морские и речные порты; морские и речные суда; системы коммунальной инфраструктуры, иные объекты коммунального хозяйства (объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации бытовых отходов и т. п.); объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма; объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения и др.

В качестве концессионеров определен весьма широкий круг лиц: индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица. Представляется, что такого рода отношения могут быть реализованы в рамках государственно-частного партнерст-

ва, успешно сочетающего потребности муниципальных образований, а также финансовый технологический и кадровый потенциал частного бизнеса.

Для муниципального образования совершенно очевидны привлекательные его стороны, такие, например, как сохранение за ним права собственности на имущество, предоставленное в концессию; обязательство концессионера (арендатора) за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество; получение платы за пользование этим имуществом в соответствии с соглашением и т. п. Концессионер же получает на срок, установленный соглашением (в мировой практике порядка 49 лет), права владения и пользования обозначенным объектом. При этом, в отличие от аренды, это право может быть получено лишь на конкурсной основе и подлежит государственной регистрации. Продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления этой деятельности, являются его собственностью.

Достаточно перспективным и столь же мало используемым источником финансирования представляются муниципальные облигационные заимствования. Порядок их разработки, осуществления, формирования муниципального долга и управления им представлен в Бюджетном кодексе РФ и других законодательных актах. О значимости этого источника финансирования свидетельствуют исторический опыт России (конец XIX – начало XX века) и зарубежная практика. Современный же опыт муниципальных заимствований в России весьма ограничен. Представляется, что развитие внутренних заимствований, разработка их стратегии – это проблема не только государственного, но в большей степени местного уровня. Это не только реальный способ финансирования, но и способ вовлечения денежных средств предпринимательских структур и населения в организованный инвестиционный оборот.

Таким образом, изыскание путей увеличения собственных финансовых ресурсов лежит в основе самостоятельного функ-

ционирования муниципальных образований. При этом и финансовая помощь из бюджетов других уровней должна все больше принимать не «подкармливающий» характер, а стимулирующий к самостоятельной, инициативной деятельности.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВКЛАДОВ БЮДЖЕТОВ ВСЕХ УРОВНЕЙ В ДУШЕВЫЕ РАСХОДЫ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

В. А. Гуртов¹, А. С. Ревайкин², С. В. Сигова¹

¹*Петрозаводский государственный университет,*

²*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск*

Конституция Российской Федерации закрепила форму государственного устройства РФ в виде федерации, в качестве «общих правил» назвав такие, как суверенитет; единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; равноправие субъектов Федерации между собой в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и др. Бюджетный федерализм, выбранный Российской Федерацией, предполагает обеспечение четкого разграничения функций между разными уровнями управления. Возникающие при этом межбюджетные отношения должны быть прозрачными и понятными любому участнику данного процесса.

Однако в настоящее время существуют серьезные противоречия между положениями действующего законодательства и реальной практикой межбюджетных отношений.

Данные рисунка 1 свидетельствуют о том, что на территории субъектов РФ душевая бюджетная обеспеченность граждан стабильно, на протяжении исследуемого периода, различается в «разы» даже с учетом корректировки на индекс бюджетных расходов (ИБР).

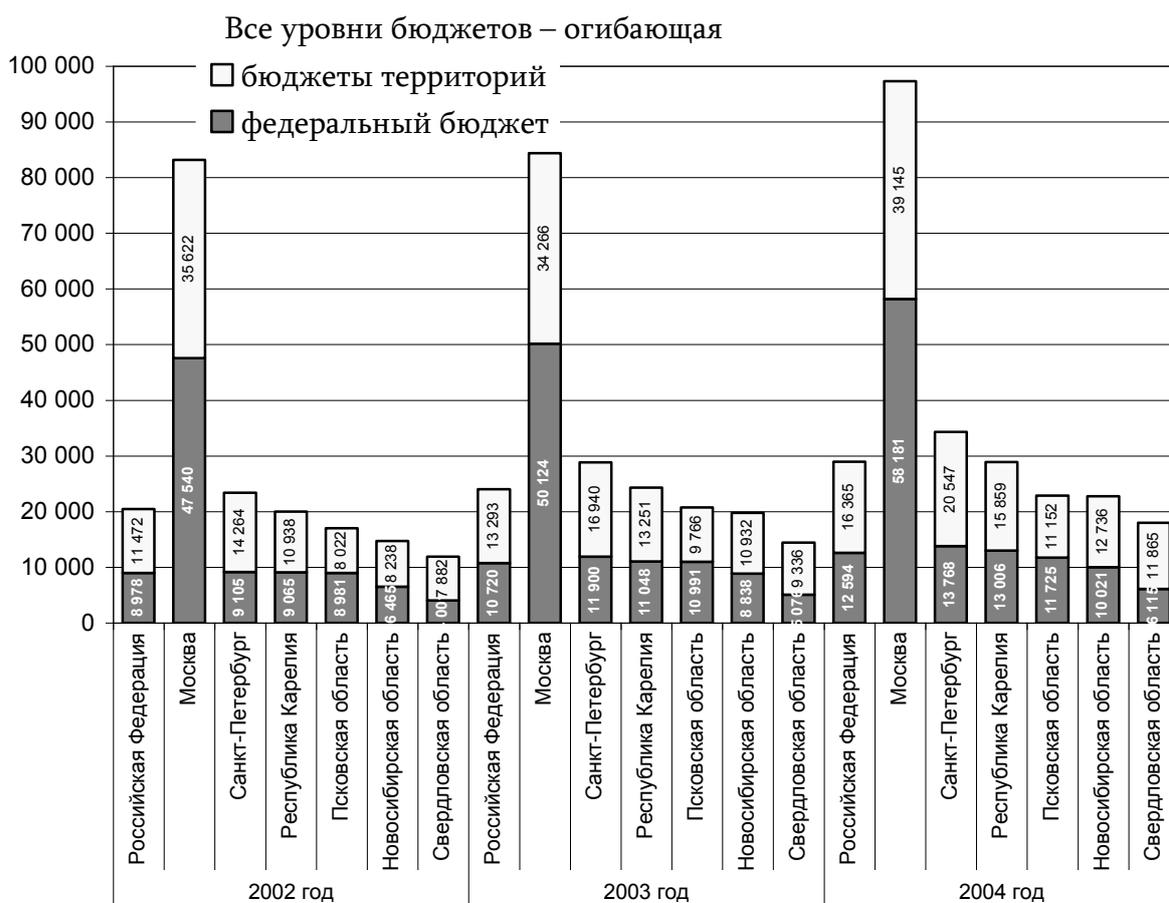


Рис. 1. Динамика расходов бюджетов всех уровней в субъектах РФ с учетом ИБР за 2002 – 2004 гг. в расчете на душу населения, руб.

На графике представлены субъекты РФ, обладающие определенными отличительными особенностями. Так, г. Москва и г. Санкт-Петербург являются федеральными мегаполисами с особым статусом, Новосибирская область – общероссийский научный центр, Свердловская область обладает значительным производственным потенциалом, Республика Карелия – «средний» по всем показателям регион, Псковская область – субъект РФ с достаточно низким уровнем социально-экономического развития.

Явное преимущество в бюджетном финансировании имеют федеральные мегаполисы. Обращает на себя внимание тот факт, что средства, выделяемые из федерального бюджета г. Москве, значительно больше совокупных расходов всей бюджетной системы в расчете на душу населения в других субъектах РФ. Ре-

гионы, не обладающие особым статусом, независимо от имеющих сравнительных преимуществ, в части душевой обеспеченности имеют расходы на уровне ниже среднероссийского. Что касается структуры расходов из средств консолидированных бюджетов, то необходимо отметить следующее (рис. 2).

Главной стратегической целью экономического развития РФ объявлено повышение качества жизни населения. Это подразумевает под собой форсированное развитие промышленности, как основы функционирования государства, а также социальной сферы (социальная политика, образование, здравоохранение и физическая культура, жилищно-коммунальное хозяйство и др.). В целом по РФ в структуре расходов консолидированного бюджета социальная сфера¹ занимает 37,1%; в совокупности с промышленностью – 46,6%.

В структуре расходов консолидированных бюджетов регионов наибольшая доля социальной сферы «плюс» промышленность приходится на Свердловскую область – 52,3%, затем – 50,7% – на Санкт-Петербург. Наиболее низкое значение – 37,6% – в г. Москве, причем там же – минимальные расходы в структуре на чисто социальные отрасли – 23,6% (в то время как в других регионах – 36,4 – 47,6%).

Необходимо отметить тот факт, что в большинстве регионов максимальную долю в расходах консолидированных бюджетов занимает образование. Среднее значение по РФ – 14,2%; в республике Карелия и Свердловской области – 19,2%. Ниже среднероссийского уровня эти расходы только в г. Москве – 6,3%. Однако, надо учитывать, что совокупные расходы бюджетов всех уровней в г. Москве в абсолютном выражении в 4 раза превышают среднероссийское значение. В связи с этим в итоге душевая обеспеченность москвичей остается на очень высоком уровне (рис. 3).

¹ Суммируются расходы по разделам 1400 – «Образование», 1700 – «Здравоохранение и физическая культура», 1800 – «Социальная политика», 1200 – «Жилищно-коммунальное хозяйство».

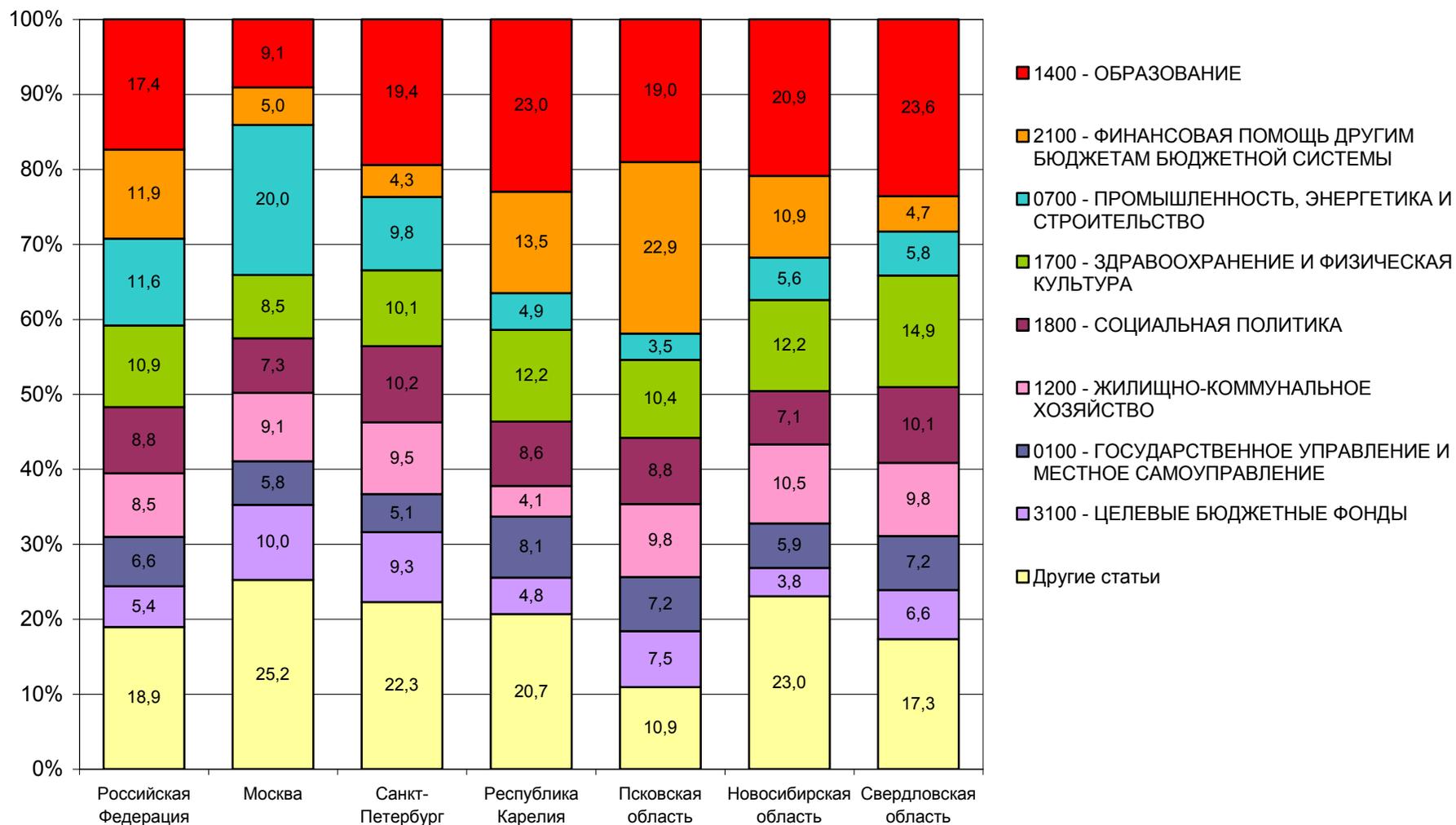


Рис. 2. Структура расходов консолидированных бюджетов за 2004 год, %
(без учета разделов 0400 – «Национальная оборона» и 0500 – «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства»)

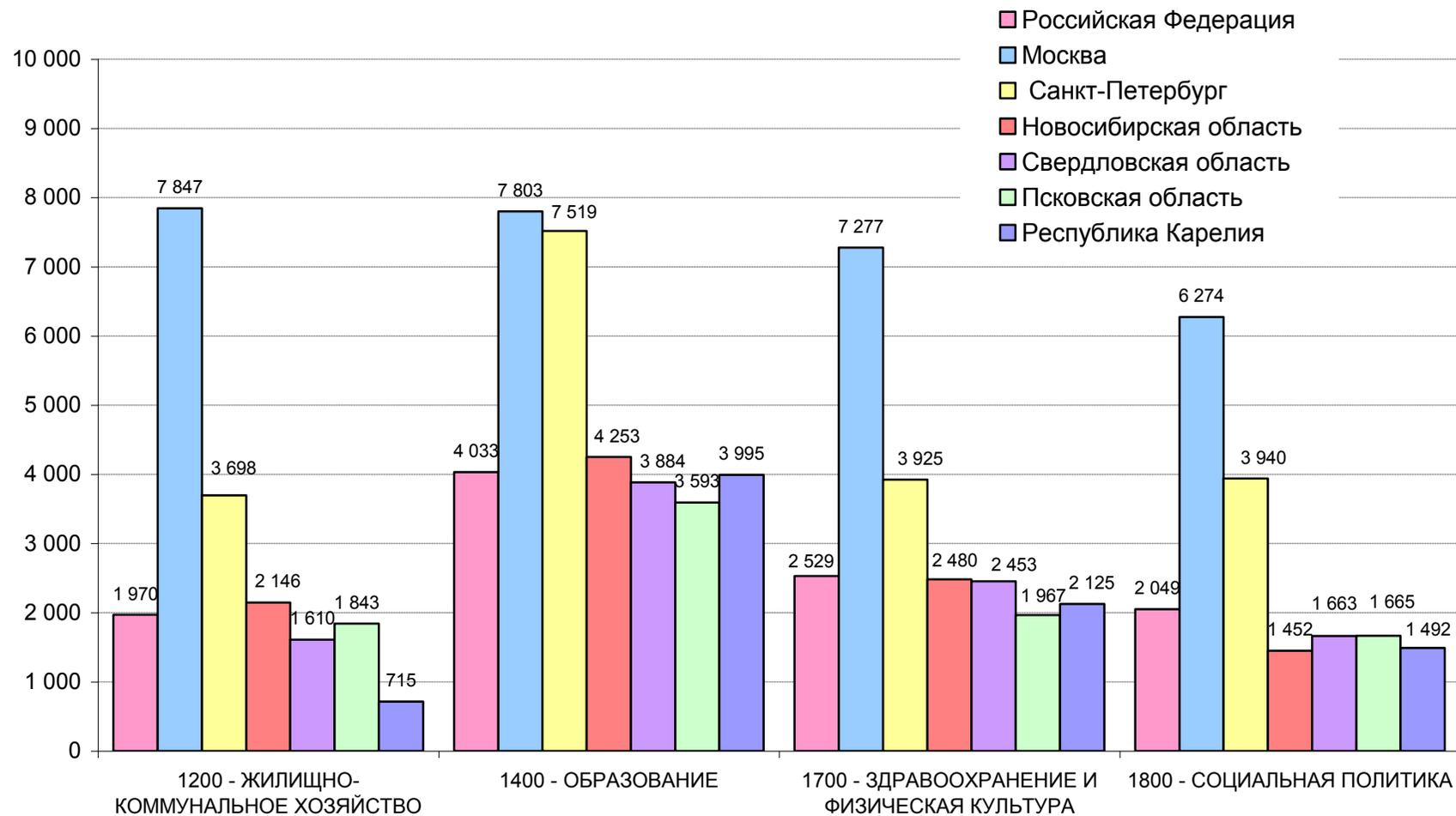


Рис. 3. Расходы консолидированного бюджета РФ с учетом ИБР в 2004 году, руб.
(в расчете на душу населения)

Как свидетельствуют данные рисунка 3, абсолютные расходы консолидированного бюджета РФ с учетом ИБР на душу населения в 2004 году по всем социальным статьям были в г. Москве. При этом превышение среднероссийского уровня по разделу 1200 – «Жилищно-коммунальное хозяйство» составило около 4 раз, по разделу 1400 «Образование» – около 2 раз, по разделу 1700 «Здравоохранение и физическая культура» – около 3 раз, по разделу 1800 «Социальная политика» – более 3 раз. В остальных субъектах (за исключением г. Санкт-Петербурга) расходы консолидированного бюджета РФ преимущественно находятся на уровне ниже среднероссийского.

Прямые расходы федерального бюджета («федеральные мандаты») имеют для социально-экономического развития регионов не меньшее значение, чем собственно финансовая помощь. Представленный рисунок 1 и рис. 4 также демонстрируют, что в общих расходах на территории субъектов прямые расходы составляют большую часть в г. Москве на протяжении всего рассматриваемого периода и достигает 60% в 2004 году при положительной динамике.

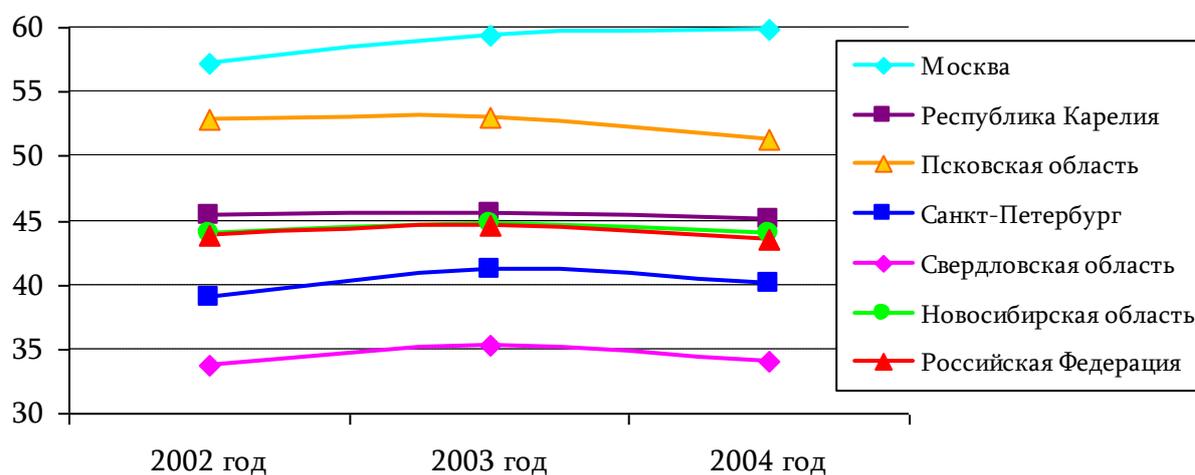


Рис. 4. Динамика доли прямых расходов из федерального бюджета в общих расходах на территории субъектов РФ, %

Другие субъекты (г. Санкт-Петербург в том числе) характеризуются значительно меньшими объемами прямых расходов федерального бюджета и отрицательной их динамикой. Последний факт отчасти связан с происходящим процессом перераспределения полномочий, однако он в такой же мере должен был затронуть и г. Москву.

В то же время, рассматривая соотношение собранных на территории региона и зачисленных в федеральный бюджет доходов и прямых расходов федерального бюджета на территории выбранных субъектов, надо отметить следующее. Если в среднем по РФ это значение больше 1, начиная с 2003 года, то из выбранных субъектов указанная тенденция сохраняется в г. Москве (1,46 раза в 2003 году и 1,58 раза в 2004 году) и для Свердловской области (1,68 и 1,48 соответственно). В г. Санкт-Петербурге соотношение колеблется около 1 (табл. 1).

Таблица 1

Соотношение собранных на территории региона и зачисленных в федеральный бюджет доходов и прямых расходов федерального бюджета на территории, раз

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Российская Федерация	0,87	1,46	1,58
73 – Москва	0,56	1,89	2,10
72 – Санкт-Петербург	0,85	1,05	0,97
6 – Республика Карелия	0,17	0,38	0,38
57 – Псковская область	0,22	0,33	0,32
62 – Свердловская область	1,27	1,68	1,48
51 – Новосибирская область	0,85	0,99	0,76

По структуре расходов средств республиканского бюджета на территории субъекта РФ за 2004 год наблюдается относительно одинаковое распределение между кодами расходов. В г. Москве наибольшая доля средств бюджета указанного уровня направляется в промышленность, энергетику и строительство (25,2%).

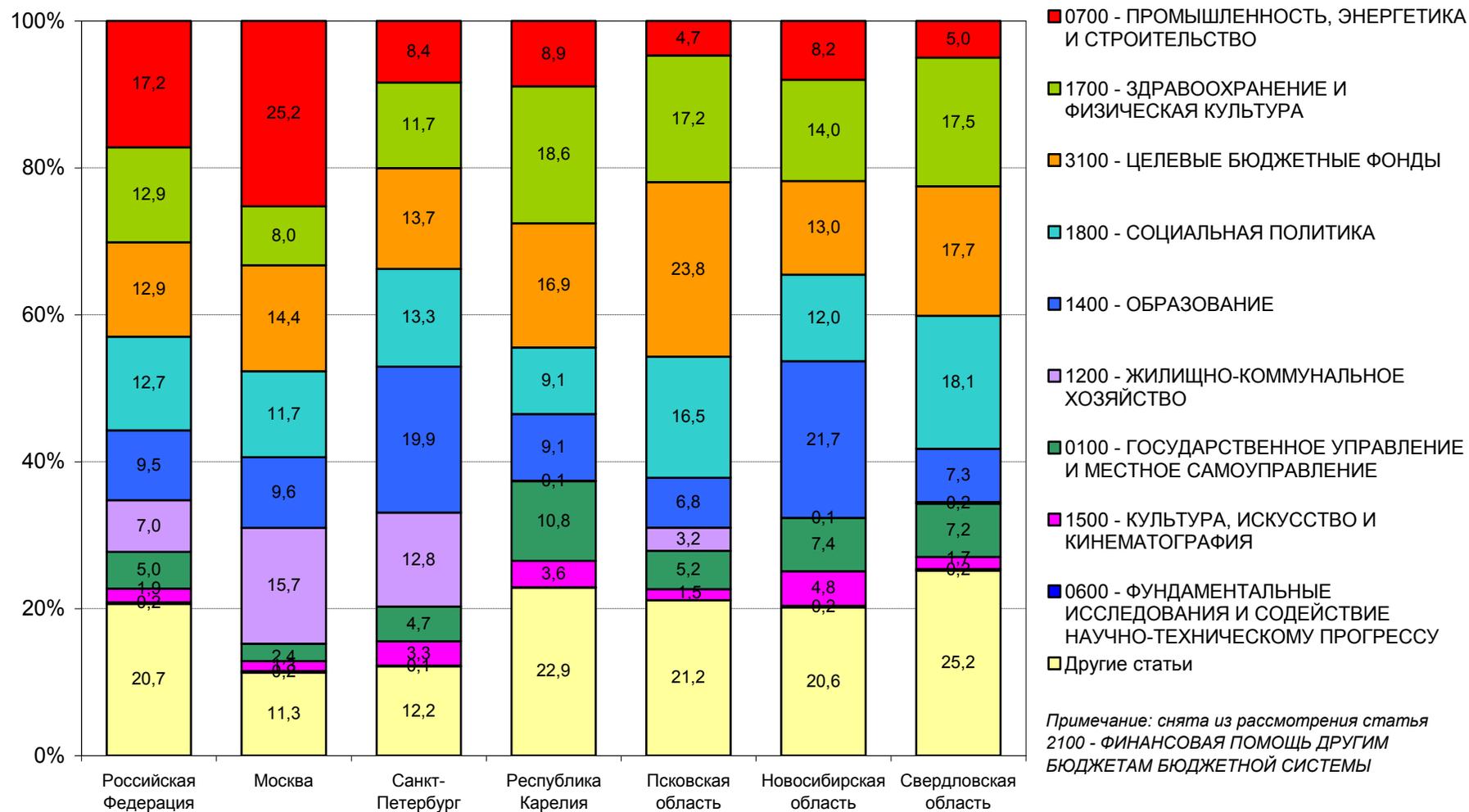


Рис. 5. Структура расходов средств республиканского бюджета на территории субъекта РФ за 2004 год, %

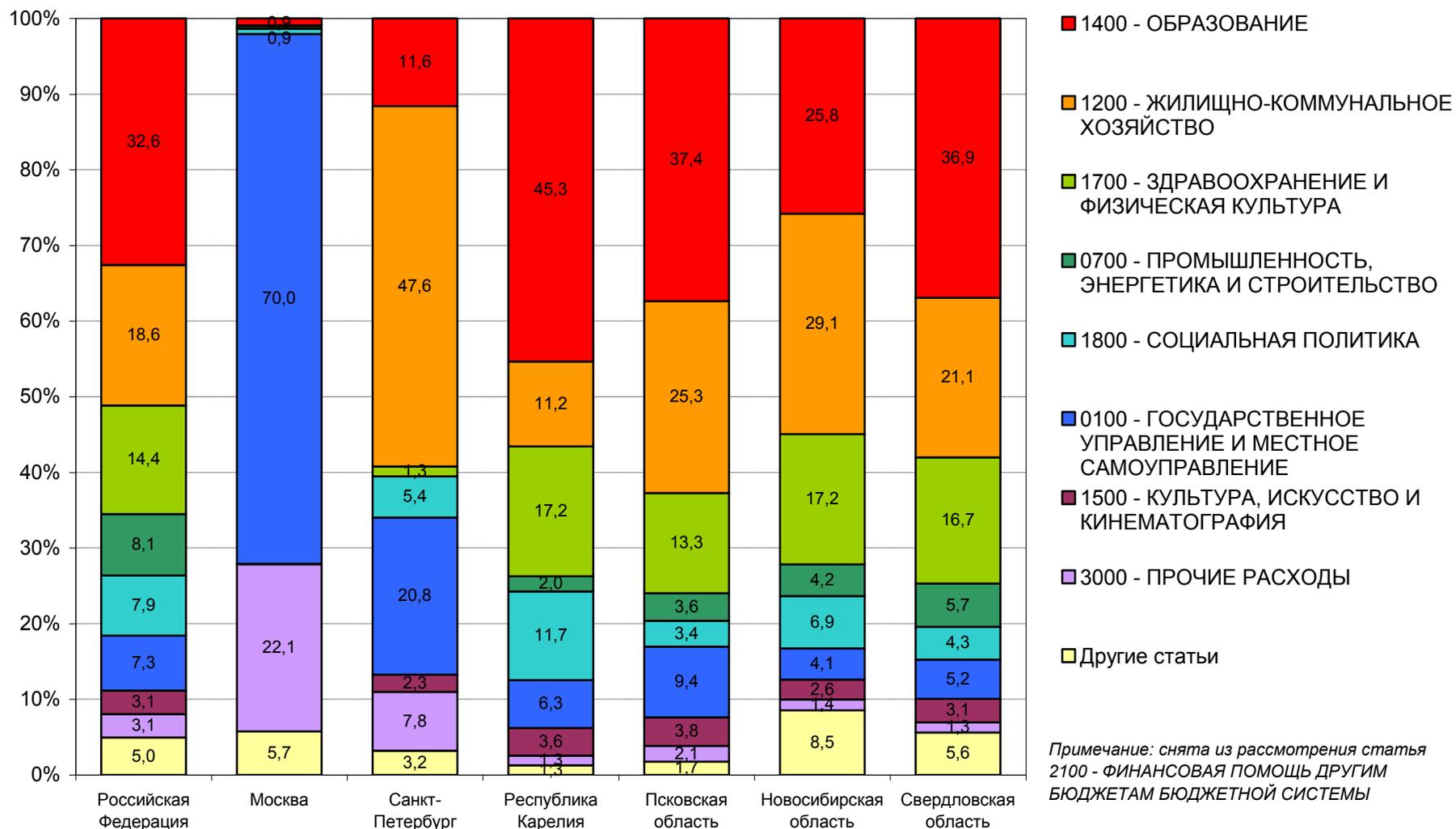


Рис. 6. Структура расходов средств местных бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год, %

В структуре расходов местных бюджетов на территории г. Москвы 70% составляют расходы на государственное управление и 22,1% – прочие расходы. В г. Санкт-Петербурге 47,6% – это финансирование жилищно-коммунального хозяйства, 20,8% – расходы на государственное управление (рис. 6).

Необходимо учитывать тот факт, что вклад местных бюджетов в общие государственные расходы на территории г. Москвы находится на уровне 0,08%, в г. Санкт-Петербурге – 1,6%. В остальных субъектах РФ вклад указанного уровня бюджетной системы составляет от 26 до 37% (в среднем по России – 25,1%).

О взаимоотношениях Москвы и федерального бюджета в свое время сложилась целая мифология. Например, долгое время считалось, что Москва — ведущий из десяти регионов-доноров, обеспечивающих перераспределение финансовых потоков в пользу остальных 80 регионов-реципиентов, что Москва не зависит от федерального бюджета, а вот федеральный бюджет от Москвы зависит целиком и полностью.

Как уже можно было убедиться, в Москве больше половины бюджетной сферы финансируется из федерального бюджета. В то же время 2002 году общие расходы г. Москвы превышали ее налоговый потенциал на 68%. Это говорит лишь об одном: вопреки устойчивому мнению, столица РФ являлась реципиентом. И только с 2002 года ее налоговый потенциал превысил сумму общих расходов и на сегодняшний день сохраняет эту положительную динамику (рис. 7).

Налогового потенциала г. Санкт-Петербурга не хватает для покрытия всех бюджетных расходов, осуществляемых на его территории.

Таким образом, мы видим, что в покрытии расходов регионов участвуют все уровни бюджетной системы, однако в разной степени. Единое правовое конституционное пространство страны нарушается.

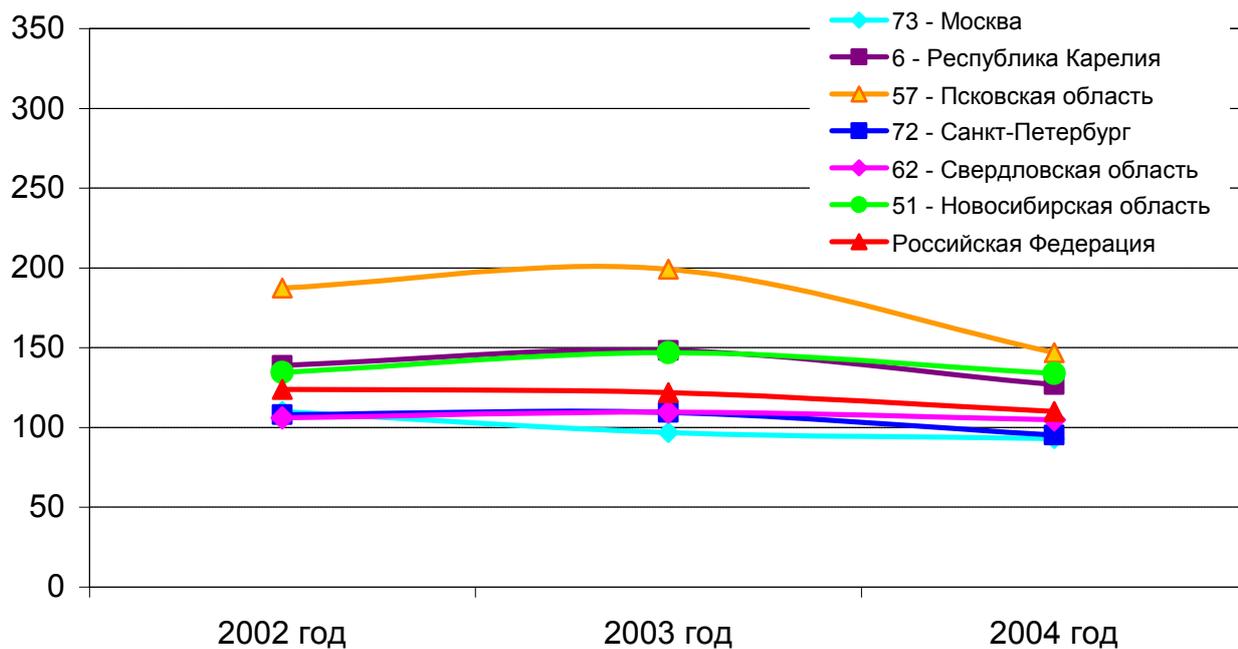


Рис. 7. Динамика доли расходов территории субъектов РФ в налоговом потенциале территорий субъектов РФ, %

ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

С. И. Гусев

*Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю,
г. Барнаул*

Согласно Гражданскому кодексу РФ, средства бюджета Федерации (ее субъекта) можно отнести к государственной собственности Федерации. При этом субъектом права этой собственности выступает сама Федерация (ее субъект). Средства местного бюджета входят в состав муниципальной собственности и являются ее объектом. Субъектом права муниципальной собственности является муниципальное образование, от имени которого эти права осуществляют органы местного самоуправления и лица, определенные гражданским законодательством.

Анализ объектов собственности начинается с того, что это специфический вид имущества. При этом средства бюджета Федерации, субъекта Федерации и муниципального образования обладают важной особенностью как объекты собственности – они не могут быть закреплены за государственными предприятиями и учреждениями, за муниципальными предприятиями и учреждениями. Все государственное и муниципальное имущество независимо от того, кому оно принадлежит (Российской Федерации в целом, субъекту РФ, муниципальному образованию) разделяется на две основные группы:

- имущество, закрепленное за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями;
- средства бюджетов соответствующего уровня, а также иное государственное или муниципальное имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями.

Объекты собственности второй группы составляют казну Федерации, субъекта Федерации и муниципальную казну. Другой важной особенностью средств бюджетов как объектов собст-

венности является их исключительный характер. Данная особенность заключается в следующем:

- не допускаются частный либо коллективный способы использования бюджетных средств;

- средства бюджета как объекта государственной или муниципальной формы собственности не могут быть приватизированы, другими словами, их закрепление за субъектами собственности и в границах государственной и муниципальной форм собственности неизменно;

- использование бюджетных средств регламентировано федеральными законами, законами субъекта Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления;

- экономическая процедура формирования бюджетных средств, как объекта собственности, в корне отличается от процедуры образования всех других объектов собственности;

- средства бюджетов, как объектов собственности, имеют публичный характер, т. е. призваны обеспечивать удовлетворение потребностей большинства людей, живущих на территории субъекта Федерации и муниципальных образований;

- средства бюджета определяют специфические условия возникновения отношений собственности и их прекращения;

- средства бюджета выступают как первоначальные объекты взыскания по долгам и только при отсутствии денежных средств объектом взыскания становится остальное имущество, составляющее казну Федерации, субъектов Федерации и муниципальную казну;

- средства бюджетов, как объектов собственности, характеризуются исключительной принадлежностью государственной или муниципальной формам собственности.

Особенности бюджетных средств, как специфических объектов государственной и муниципальной форм собственности, позволяют нам сделать вывод об их особом положении среди других объектов собственности в границах определенной фор-

мы. Средства бюджетов занимают главенствующее место среди других объектов собственности и представляют, по нашему мнению, исключительные объекты государственной и муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления в соответствии со статьей 215 Гражданского кодекса РФ осуществляют права собственника от имени муниципального образования непосредственно. Они выступают как реальные собственники муниципальной собственности. Вместе с тем передача прав собственности на муниципальном уровне содержит в себе проблему, которая заключается в том, что в природе не существует законодательно-нормативных актов, описывающих механизм передачи муниципальной собственности от населения муниципальных образований органам местного самоуправления.

На уровне субъекта Федерации, система органов государственного управления которого определяется Конституцией (для республики) или Уставом (для области, края и т. д.), делегирование прав собственности на средства бюджета субъекта Федерации осуществляется в принципе по аналогии с федеральным уровнем. Основными органами государственной власти в Алтайском крае, имеющими наибольшие полномочия собственников относительно краевого бюджета, выступают администрация края и краевой совет народных депутатов. Каждый из этих органов государственной власти реализует свои полномочия собственников от имени Алтайского края в соответствии с его Уставом. Из должностных лиц Алтайского края наибольшие права собственности на краевой бюджет в части управления и распоряжения имеет Глава администрации края.

Говоря о субъектах собственности в бюджетном процессе и межбюджетных отношениях, следует учитывать, что речь идет о главных распорядителях, распорядителях и получателях бюджетных средств на соответствующих уровнях бюджетной системы. Другими словами, главными распорядителями бюджета

субъекта Федерации выступают его исполнительные и представительные органы власти. Распорядителями этих бюджетных средств, например, могут выступать структурные подразделения органов власти субъекта Федерации (управления, департаменты, комитеты и т. д.). Термин «полномочия», будучи по своей природе категорией административного права, носит нормативный характер и используется для характеристики прав и обязанностей какого-либо органа или должностного лица. В данном случае важно отметить, что термин «полномочия» используется, прежде всего, для указания нормативного характера функции распределения, но главное – он имеет экономическое основание в виде отношений собственности.

На наш взгляд, главным условием существования отношений распоряжения в бюджетном процессе выступает общее согласие участников бюджетного процесса. Это согласие достигается единственным способом – утверждением законов, регулирующих бюджетные процессы на любом уровне бюджетной системы. В отличие от других объектов собственности распоряжение в системе бюджетного процесса не означает куплю или продажу бюджетных средств. Если относительно других объектов государственной и муниципальной собственности отношение распоряжения означает прекращение (продажу) или возникновение (куплю) отношений собственности, то в бюджетном процессе отношения распоряжения не играют такой роли. Они осуществляются, во-первых, внутри отношений собственности, во-вторых, внутри бюджетного процесса в качестве внутренних регуляторов движения бюджетных средств.

ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

В. В. Дюбин

*Администрация г. Великие Луки Псковской области,
г. Великие Луки*

Проблема развития субъектов Российской Федерации в последние годы является одной из ключевых. Одним из наиболее значимых подтверждений этого является введение в практику заседаний Правительства Российской Федерации регулярного рассмотрения экономического положения отдельных областей, краев и республик.

Актуальность изучения роли бюджетов субъектов РФ в региональном развитии представляется важной как применительно к роли бюджета, как одного из основных инструментов регионального развития, так и применительно к завершению в основном программы развития бюджетного федерализма, разграничения расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы.

Предшествующие исследования (Дюбин, 2004, 2005), в ходе которых были рассмотрены особенности влияния отдельных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ на показатели экономического развития республик, краев и областей, показали, что в анализируемый период (2001 – 2003 годы) данное влияние региональных бюджетов на экономическое развитие регионов нельзя оценить как однозначное. Коррелятивные показатели, как правило, отражали широкий спектр зависимости между основными параметрами региональных бюджетов и показателями развития экономики регионов.

В настоящей работе рассмотрена динамика основных показателей бюджетов субъектов Российской Федерации и ряда показателей экономического развития в 2004 – 2005 годах. Данный период интересен тем, что бюджеты регионов в 2005 году были сформированы с учетом поправок в Бюджетный кодекс, соглас-

но которым произошло существенное перераспределение доходной базы как краевых, областных и республиканских бюджетов, так и муниципальных бюджетов.

Достаточно отметить, что в бюджеты регионов с этого года начали поступать полностью налог на имущество организаций, полностью региональная часть налога на прибыль, 60-70% налога на доходы физических лиц, 90% налога при применении упрощенной системы налогообложения.

В ходе исследования были рассмотрены показатели бюджетов и экономического развития 22 субъектов Российской Федерации (4 региона из Северо-Западного федерального округа и по 3 из остальных федеральных округов). При отборе субъектов РФ использовались данные комплексной оценки экономического развития регионов таким образом, чтобы по каждому округу были представлены регионы с разным уровнем экономического развития. Учитывались также и показатели численности населения в регионе.

Аналізу была подвергнута динамика структуры доходов бюджетов в плане соотношения собственных доходов и финансовой помощи из федерального бюджета. В качестве экономических показателей развития регионов были рассмотрены объемы заработной платы по субъекту, объемы инвестиций в основной капитал, а также динамика объемов промышленного производства. В целях сопоставимости показатели бюджета и экономического развития рассматривались в расчете на душу населения.

Для выявления взаимосвязи между показателями бюджета и изучаемыми параметрами экономического развития был проведен корреляционный анализ по общепринятой методике. (Для справки отметим, что связь считается очень слабой при значении коэффициента корреляции до 0,3. При значении коэффициента от 0,3 до 0,5 связь оценивается как слабая, от 0,5 до 0,7 – средняя и при значении коэффициента свыше 0,7 связь оценивается как сильная).

Анализ динамики основных показателей доходов бюджетов субъектов РФ показал, что изменение бюджетного законодательства в части межбюджетных отношений проявилось в том, что объем доходов в среднем по исследуемой группе субъектов в 2005 году по сравнению с 2004 годом увеличился с 9,6 тыс. рублей до 10,45 тыс. рублей. Причем это обеспечено только за счет роста собственных доходов с 6,43 до 7,9 тыс. руб./чел. Тогда как объем финансовой помощи из федерального бюджета сократился с 3,17 тыс. руб./чел в 2004 году до 2,56 тыс. руб./чел. в 2005 г. Уменьшение объемов финансовой помощи регионам при очень высоких темпах роста доходов федерального бюджета в значительной мере обусловлено изменением принципов формирования федерального фонда финансовой поддержки регионов. Если ранее объем фонда зависел от объемов налоговых доходов федерального бюджета, то в последние годы объем фонда определяется главным образом на основе показателей прогнозируемой инфляции.

Исследование зависимости доходов бюджета и анализируемых показателей экономического развития показал, что данная зависимость варьирует в значительных пределах и, как представляется, отражает определенные тенденции в межбюджетных процессах.

Общий объем доходов региональных бюджетов и показатели оплаты труда в регионе имели в исследуемый период среднюю зависимость. Коэффициент корреляции (r) составил в 2004 и 2005 годах соответственно 0,52 и 0,58. Применительно к собственным доходам бюджета эта связь по годам имеет несколько иную картину. Если в 2004 году наблюдается слабая зависимость ($r = 0,41$), то в 2005 году эта связь переходит в разряд средней, на грани перехода к сильной ($r = 0,697$). Данная динамика дает основание полагать, что произошедшие изменения в формировании доходной базы региональных бюджетов привели к тому, что наполняемость бюджетов субъектов РФ все больше будет определяться развитием собственной экономики и в

меньшей степени будет зависеть от финансовой помощи из центра. Наблюдаемое сокращение объема финансовой помощи в 2005 году является подтверждением этого.

При этом следует иметь в виду, что развитие экономики должно проявляться в увеличении заработной платы, поскольку анализ зависимости показателей промышленного производства и доходов бюджетов субъектов РФ выявил, что значимая связь наблюдается применительно к собственным доходам бюджета (в 2004 и 2005 годах коэффициент корреляции составил соответственно 0,49 и 0,53), тогда как между общим объемом доходов и объемом промышленного производства выявленная связь относится к категории слабой ($r = 0,23$ и $0,27$ соответственно в 2004 и 2005 годах).

Что касается зависимости собственных доходов бюджетов субъектов РФ и объемов инвестиций в основной капитал, то анализ выявил отрицательные тенденции. Если в 2004 году эта зависимость оценивалась как средняя ($r = 0,57$), то в 2005 году она перешла в категорию слабой ($r = 0,38$). На данном этапе исследований стоит задача выявления причин снижения роли инвестиций в формировании доходов региональных бюджетов. Предположительно это обусловлено изменениями в законодательстве, регулирующем инвестиционную деятельность. Возможно, одной из причин данной тенденции является возрастание доли социальных расходов, передача на региональные бюджеты финансирования ряда расходов, связанных с «монетизацией» льгот, и, соответственно, снижение инвестиционной деятельности за счет региональных бюджетов.

Введение с 2006 года в практику оказания финансовой помощи регионам механизма приоритетных национальных проектов в значительной мере изменяет межбюджетные взаимоотношения, что представляется важным для дальнейших исследований.

ВЛИЯНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОХРАНЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ ПОСТРОЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А. В. Егоров

*Сургутский государственный университет Ханты-Мансийского
автономного округа – Югры, г. Ханты-Мансийск*

В Российской Федерации проведение муниципальной реформы так или иначе связано с проведением налогово-бюджетного реформирования – именно в отсутствие такой согласованности заключалась одна из важнейших причин неудачи прежнего муниципального проекта [1].

Новые подходы к процессу муниципальной реформы отразили стремление федерального центра осуществить разграничение бюджетных полномочий и ответственности, оптимизацию финансовых взаимоотношений между органами власти всех уровней бюджетной системы страны, и в первую очередь на муниципальном уровне. Новые подходы к территориальной организации местного самоуправления предопределили и специфику регулирования в новом федеральном законе таких вопросов, как разграничение полномочий, распределение налоговых доходов, установление общих принципов организации межбюджетных отношений, а также схемы взаимодействия между региональным и местным уровнями для предоставления финансовой помощи [2].

В Федеральном законе от 06.10.2006 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве принципа территориальной организации местного самоуправления закреплена двухуровневая модель, включающая в себя два типа муниципальных образований: муниципальное поселение и муниципальный район. Эта модель должна обеспечить решение конкретных вопросов местного значения именно на том уровне, на котором присутствуют объ-

ективно необходимые для этого ресурсы, кадровый и организационный потенциал. Более того, эта модель позволит решить двуединую задачу – выстроить оптимальную систему взаимодействия местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти. В ее рамках возможно определение четких принципов и процедур разграничения полномочий и сфер ответственности между уровнями публичной власти, создание действенных контрольных инструментов (как со стороны граждан, так и со стороны государства), достижение максимальной эффективности решения социально-экономических проблем.

Исключение субординации положения органов местного самоуправления поставило вопрос о равноправии муниципальных образований. Принцип равенства прав муниципальных образований как территориального объединения граждан, коллективно реализующих право на осуществление местного самоуправления, является одной из гарантий прав и свобод граждан независимо от места жительства.

Федеральный закон принципа равноправия муниципальных образований не формулирует. В то же время содержание принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ (ст. 31.1), сводится к соблюдению принципов и требований, установленных федеральным законодательством. Тем не менее столь общий подход к определению равенства бюджетных прав муниципальных образований конкретизируется в закреплении единых долей отчислений от федеральных и местных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты каждого из видов муниципальных образований (за исключением бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения); в применении единых для всех поселений и единых для всех муниципальных районов нормативов отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с федеральным законодательством в бюджет

субъекта РФ; в использовании единых методологических подходов к определению финансовой помощи местным бюджетам.

Требование использовать единые для муниципальных образований одного статуса нормативы отчислений от налогов и сборов в бюджеты данных муниципальных образований не исключает применения индивидуальных нормативов отчислений. Федеральное законодательство фиксирует право субъектов РФ, с одной стороны, устанавливать дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в счет причитающихся дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, а с другой – снижать для конкретного муниципального образования нормативы отчислений в случае превышения его расчетных налоговых доходов над определенным уровнем, установленным законом субъекта РФ. Иными словами, нормативные отчисления от федеральных налогов не теряют своего регулирующего значения для местных бюджетов [3].

Реформирование межбюджетных отношений в России постепенно превратилось в некий постоянный процесс. Сменяются концепции и программы, уточняется бюджетное законодательство, при этом оптимальная модель взаимодействия всех уровней управления в системе разделения бюджетных полномочий и ресурсов пока не создана. Представляется, что этого и не может произойти в ближайшем будущем вследствие глубинных причин социально-экономической дифференциации регионов России, нестабильности законодательства и других факторов, препятствующих построению оптимальной модели.

Список литературы

1. Грызлов Б. С. Меры должны быть избираемыми / Б. С. Грызлов // Российская газета. 2005. № 56. С. 11.
2. Гехт А. Н. Межбюджетные отношения в свете реформы федеративных отношений и местного самоуправления / А. Н. Гехт // Материалы Пятой международной научно-практической конфе-

ренции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы». Кн. 1. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005. С. 31.

3. Васюнина М. Л. Изменения территориальной организации местного самоуправления и их влияние на бюджетную систему Российской Федерации / М. Л. Васюнина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2005. № 3. С. 24.

НОВОЕ БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Д. Ю. Завьялов

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
администрации Волгоградской области, г. Волгоград*

В настоящее время действующая система федерального бюджетного законодательства представляет собой симбиоз норм, сформулированных в различных стадиях совершенствования бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс РФ содержит нормы, регулирующие процедуры формирования, исполнения бюджета и контроля за его исполнением, появившиеся и не претерпевшие существенного изменения с 1998-1999 гг., наряду с нормами, устанавливающими нормативы отчислений по доходам между уровнями бюджетной системы, порядок формирования и распределения фондов финансовой поддержки, фондов компенсаций, иных межбюджетных трансфертов, введенных в действие только с 1 января 2006 г.

В результате в Бюджетном кодексе РФ образовался ряд пробелов, противоречий или просто недоработок, негативно сказывающихся на эффективности управления государственными и муниципальными финансами, построении межбюджетных отношений. В этих условиях необходимо дальнейшее совершенствование правовой системы, но не посредством установления все новых и новых ограничений, что, в конечном счете, может све-

сти бюджетный процесс к поиску «обходных путей» Бюджетного кодекса РФ, а посредством закрепления лишь общих правил, расширяя тем самым полномочия субъектов РФ и муниципальных образований по осуществлению бюджетного процесса.

В рамках «либерализации» бюджетного процесса (при безусловном соблюдении всеми участниками бюджетного процесса норм финансовой дисциплины) необходимо дальнейшее совершенствование Бюджетного кодекса РФ. Начало этому положено.

Так, новая редакция БК РФ существенно расширяет полномочия главных распорядителей средств федерального бюджета в части использования экономии бюджетных средств. При этом БЕ РФ не навязывает построение аналогичных отношений с главными распорядителями бюджетных средств субъектам РФ и муниципальным образованиям. Утвердив свое намерение формировать федеральный бюджет на 3 года, федеральный законодатель тем самым предоставляет регионам и муниципальным образованиям возможность альтернативного выбора – бюджет на один год, но при обязательном составлении трехлетнего финансового плана.

Далее необходимо внести ясность в основные понятия, более четко сформулировать цели и задачи построения бюджетной системы РФ.

1. В соответствии со ст. 215.1 БК РФ исполнение бюджета состоит из трех функций: обеспечение исполнения бюджета, организация исполнения бюджета и кассовое обслуживание исполнения бюджета, что составляет полномочия соответствующих органов: высших исполнительных органов, финансовых органов и органов федерального казначейства. Однако в самом БК РФ отсутствуют понятия «обеспечения» и «организации» исполнения бюджета. Новая редакция БК РФ также не раскрывает данные понятия.

Необходимо включение в БК РФ норм или даже специальных статей, раскрывающих понятия «обеспечения» и «организации» исполнения бюджета.

2. По непонятным причинам в БК РФ не предусмотрен такой вид межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений, как бюджетный кредит, что заметно ограничивает возможности органов местного самоуправления для обеспечения сбалансированности бюджетов поселений.

Необходимо дополнить БК РФ нормой, позволяющей муниципальным районам предоставлять бюджетные кредиты поселениям.

3. В соответствии со ст. 141 БК РФ предусмотрено, что в случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствующем финансовом году, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в местный бюджет. Таким образом, данная норма дает возможность обеспечивать погашение долгов по бюджетным кредитам как за счет минимальных, так и за счет дополнительных нормативов отчислений. Однако другие нормы БК РФ (п. 4 ст. 137 и п.4 ст. 138 БК РФ) устанавливают, что изменение дополнительного норматива отчислений не допускается. В результате, на наш взгляд, возникает правовая коллизия.

Необходимо дополнить БК РФ статьей, содержащей исключительный перечень оснований для уменьшения бюджетам муниципальных образований нормативов отчислений по налогам и сборам.

Отдельно следует отметить необходимость упрощения отдельных процедур межбюджетного регулирования.

1. Так, в статьях 137 и 138 БК РФ весьма подробно определен порядок распределения региональных фондов финансовой

поддержки муниципальных образований, однако на практике данные процедуры представляются настолько сложными и оторванными от реальной потребности, что возникает вопрос, какими же истинными причинами обусловлены столь странные требования к выравниванию финансовых возможностей органов местного самоуправления. Например, распределение расчетных дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований пропорционально численности населения приводит к тому, что не учитываются объективные факторы, обуславливающие исходное состояние потенциала доходов территории, а также объективные факторы, влияющие на стоимость бюджетных услуг, оказываемых населению. От применения данной технологии страдают, прежде всего, наименее развитые территории. Распределение средств фондов финансовой поддержки, исходя из выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, также не может рассматриваться в качестве достойной альтернативы. При расчете уровня бюджетной обеспеченности не учитываются неналоговые доходы, поэтому чем выше удельный вес неналоговых доходов структуре доходов бюджета территории, тем больше финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности получит данная территория. Причем высоким уровнем неналоговых доходов отличаются опять-таки наиболее развитые в экономическом плане территории.

Необходимо предоставить субъектам РФ право самостоятельно определять не только формирование, но и распределение фондов финансовой поддержки, сохранив при этом безусловно оправданные ограничения, такие как: применение единой методики; недопустимость использования показателей о фактических или плановых доходах и расходах бюджетов муниципальных образований; недопустимость изъятия в течение финансового года доходов муниципальных образований сверх предусмотренных при распределении финансовой помощи; недопустимость пересчета по дополнительным нормативам отчислений.

2. В соответствии со ст. 135 БК РФ предусмотрено, что из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований могут предоставляться иные дотации и субсидии. В связи с этим, широкую практику получило предоставление дотаций на сбалансированность бюджетам муниципальных образований. На наш взгляд, следующим шагом должно стать включение в БК РФ нормы, позволяющей заменять дополнительными нормативами отчислений и иные дотации, что даст возможность снизить уровень дотационности муниципальных образований, повысит их самостоятельность.

Данная мера позволяет нивелировать недостатки методик распределения фондов финансовой поддержки. В связи с этим нельзя согласиться с предложением об исключении из БК РФ права субъектов РФ предоставлять муниципальным районам иные дотации и субсидии.

3. Положительно следует оценить поправку в БК РФ (ст. 130 и ст. 136), в соответствии с которой субъекты РФ или муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из регионального фонда компенсаций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 20% объема собственных доходов, ограничены в правах исполнять расходные обязательства, не отнесенные к их ведению федеральным законодательством, а также превышать установленные вышестоящим уровнем нормативы расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих.

Однако, на наш взгляд, данные поправки нуждаются в совершенствовании. Например, было бы наиболее корректно устанавливать предельные нормативы не по оплате труда, а в целом на содержание органов управления – в расчете на жителя. Это позволило бы упростить контроль за соблюдением субъектом РФ и муниципальными образованиями данного требования и вместе с тем предоставило бы им право самостоятельно опре-

делять, каким именно экономическим расходам на содержание органов управления отдать предпочтение.

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Э. В. Залукаева

*Архангельский государственный технический университет,
г. Архангельск*

В условиях проведения реформы местного самоуправления и регулирования межбюджетных отношений произошел ряд существенных изменений, касающихся бюджетного законодательства.

Одним из наиболее значимых нововведений стало создание второго уровня муниципальных образований поселенческого типа в виде городских и сельских поселений с наделением их полномочиями по решению вопросов местного значения и соответственно необходимыми для их осуществления финансовыми ресурсами.

В результате произошло значительное увеличение количества местных бюджетов и усложнение за счет этого общей конфигурации структуры бюджетной системы.

Так, например, в Архангельской области до 2006 г. создавалось 27 местных бюджетов, а в настоящее время их количество возросло до 229, из которых 203 – это бюджеты городских и сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов.

Дробление территорий существовавших ранее муниципальных районов с целью создания муниципалитетов поселенческого типа позволило выявить существенные различия в уровне их финансовой обеспеченности, о чем можно судить по доле безвозмездных поступлений, которая в бюджетах некоторых поселений составляет до 96% доходов.

В связи с этим возникает вопрос о подходах к анализу и оценке состояния бюджетов с точки зрения их финансовой устойчивости.

До принятия Федерального закона №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.2004 г., когда доходы бюджетов подразделялись на собственные и регулирующие, состояние бюджета можно было определить по их соотношению. При этом нормальным считалось соотношение 50:50% (или близкое к нему). С уменьшением доли собственных доходов устойчивость бюджета снижалась, а при увеличении – повышалась.

В действующей редакции Бюджетного кодекса понятие собственных доходов трактуется расширительно, а статья о регулирующих доходах упразднена.

К собственным доходам бюджетов относятся:

налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ;

неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ;

доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального или региональных фондов компенсаций.

В связи с этим возникает ряд вопросов.

Во-первых, как следует называть доходы, которые не относятся к собственным? Если исходить из определения, то речь идет о субвенциях из фондов компенсаций. Тогда, может быть, назвать их «передаваемыми», «целевыми» или «компенсирующими»? В любом случае, если определена часть понятия, то должна быть названа и другая часть.

Во-вторых, необходимо уточнить, какой смысл вкладывается в само понятие «собственные»? Если следовать изначальному смыслу слова, то «собственность» можно трактовать как принадлежность какого-либо имущества с правом распоряжения.

Исходя из этого собственные доходы следует рассматривать с точки зрения распоряжения ими соответствующих органов власти или органов местного самоуправления, а не по источнику их получения, т. к. они могут быть не только мобилизованы самостоятельно в виде налоговых и неналоговых доходов, но и поступить из бюджетов других уровней.

При расширительной трактовке понятия собственных доходов теряет смысл определение степени устойчивости бюджета по используемым ранее критериям, поскольку база сравнения в виде регулирующих доходов отсутствует.

В сложившейся ситуации для анализа степени самостоятельности и финансовой обеспеченности отдельных территорий было бы целесообразно определять уровень дотационности их бюджетов исходя из соотношения объема получаемой финансовой помощи в виде дотаций и субсидий к сумме собственных доходов.

РОЛЬ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ

М. В. Иванова, А. Е. Неволин

*Кольский филиал Петрозаводского государственного
университета, г. Апатиты*

Принятие Конституции РФ в конце 1993 г., Бюджетного кодекса и Налогового кодекса способствовало повышению роли региональных бюджетов в экономической жизни за счет передачи им части налоговых и расходных полномочий. Однако основные проблемы нестабильности доходной базы бюджетов субъектов РФ, а также уменьшения налоговых поступлений на современном этапе связаны в основном с проблемами в области налогово-бюджетных и межбюджетных отношений.

В настоящее время уровень доходов региональных бюджетов находится в прямой зависимости от положений федерального законодательства, направленного на централизацию финансовых ресурсов на федеральном уровне. При этом особенностью доходной части субфедеральных бюджетов вообще в стране и в Мурманской области в частности является, с одной стороны, высокий удельный вес отчислений от регулирующих налогов (в 2004 г. он составил более 50% налоговых доходов региональных бюджетов) и безвозмездных перечислений из федерального бюджета (22,68% – в 2004 г.), с другой — низкая доля собственных доходов.

Уход от решения задачи самостоятельности бюджетов субъектов РФ подтверждается практикой последних лет в отношении изменений налогового законодательства в период с 2000 – 2004 гг., которое достаточно серьезно ударило по бюджету области в общем и по местным бюджетам в частности.

Так, с 1 января 2001 г. регионы лишились доли отчислений по налогу на добавленную стоимость (15%) и налог стал в полном объеме передаваться в федеральный бюджет. Муниципалитеты лишились такого важного налога, как налог на содержание жилищного фонда и объектов социально культурной сферы, который в отдельных муниципальных образованиях достигал 20% от всех налоговых поступлений в бюджет. Также был снижен норматив зачисления в региональный бюджет платы за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов с 90 до 81%.

Таким образом, только по этим двум налогам бюджет Мурманской области не дополучил 411748,9 млн. руб., что составляет 10 % от всей доходной части бюджета области за 2001 г.

В 2002, потери бюджета Мурманской области еще больше. С принятием главы 25 части второй Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций» сократились ставки, исчисленные по которым суммы налога на прибыль зачислялись в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, а именно: в бюджеты

субъектов РФ – с 19 до 14,5%; в местные бюджеты – с 5 до 2%. То есть бюджет недополучает по самым скромным подсчетам около 250 млн. руб.

Кроме того, федеральным законодательством отменены с 2002 г. отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и платежи за пользование недрами, а также значительно сокращена доля субъектов Федерации в поступлениях от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, а это еще 170 млн. руб.

Предусмотренное распределение налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в федеральный бюджет – 80%, региональный – 20% (при действовавших ранее нормативах в федеральный бюджет – 40%, региональный 60%) существенно снизило доходную базу областного и местных бюджетов.

В целом, потери областного бюджета по вышеперечисленным причинам составляют около 850 млн. руб., или 10% всех налоговых поступлений в областной бюджет.

Дальнейшее проведение налогово-бюджетной реформы повлекло за собой очередное сокращение доходной части бюджета области и в 2003 г.

С 1 января 2003 г. отменены налог на пользование автомобильных дорог, налог на владельцев транспортных средств, налог на покупку иностранных денежных знаков и акцизы на ювелирные изделия. Акцизы на табачные изделия в полном объеме переданы в федеральный бюджет. В системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности изменены нормативы зачисления налога. Теперь в бюджет зачисляется 30% доходов (ранее 30% – по юридическим лицам и 0% – по индивидуальным предпринимателям), в бюджет субъекта и местные бюджеты 60% доходов (ранее 70% – по юридическим лицам и 100% – по индивидуальным предпринимателям) в государственные внебюджетные фонды 10% (ранее – 0%).

В 2004 г. потери бюджета области продолжаются, это связано в основном с отменой налога с продаж, который в 2003 г. составлял почти 3 % от всех налоговых поступлений в бюджет области, а также местных налогов и сборов, таких как целевой сбор на содержание муниципальной милиции, регистрационный сбор с физических лиц.

Таким образом, потери областного бюджета только по перечисленным причинам за период 2000 – 2004 гг. составили более 1,5 млрд. руб. В 2004 г. не достигнут уровень, ни 2000 ни 2001 годов.

Последними поправками в Бюджетный кодекс в части межбюджетных отношений, внесенными Федеральным законом от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ, происходит дальнейшее сужение границ самостоятельности бюджетов субъектов РФ. В соответствии с новыми поправками региональные и местные бюджеты вместо вертикального выравнивания доходов будут иметь финансовую помощь, размеры которой определяются федеральными органами власти и имеют в последнее время тенденцию к увеличению, что хорошо видно на примере Мурманской области. Общеизвестно и доказано, что эффективность бюджетных доходов возрастает с увеличением степени их децентрализации вследствие того, что на конкретной территории предпринимается больше усилий при мобилизации своих собственных доходов, чем при сборе налогов исключительно для центрального правительства.

Решение данного вопроса лежит в области совершенствования налогового законодательства, которое оказывает прямое влияние на уровень доходной части бюджетов субъектов РФ.

Формирование доходов бюджета субъекта Федерации должно, в первую очередь, основываться на региональных налогах и сборах, количество которых в России, как было уже сказано выше, из года в год сокращается.

Однако реальная фискальная децентрализация определяется не столько количеством, сколько качеством налоговых полномочий каждого уровня бюджетной системы. Иными словами,

наличие большого количества собственных доходных источников и прав по управлению ими при их малозначимости не позволяет говорить о финансовой независимости бюджетов субъектов РФ.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что государственная политика направлена на увеличение финансовой зависимости регионов от федерального центра, что должно обязательно отразиться и на зависимости муниципалитетов от государственной власти на уровне регионов.

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА (ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Л. В. Ивановский, В. В. Березов, В. И. Кошечкин

*ООО «Аудиторско-экспертная компания
«БАЛТ-АУДИТ-ЭКСПЕРТ», г. Санкт-Петербург*

Одним из основных направлений реформирования бюджетной системы Российской Федерации является переход на программно-целевое планирование бюджета. Такое изменение бюджетной системы направлено на создание условий для повышения эффективности бюджетного планирования и расходования бюджетных средств, а также для увязки бюджетных расходов и требуемых результатов с целью повышения эффективности этих расходов. Правительство сделало первые шаги в проведении реформы на федеральном уровне. В ближайшее время проблема перехода к новым методам бюджетного планирования, в первую очередь к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), встанет перед регионами. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, является новой для российской бюджетной системы. В этой связи чрезвычайно

актуальной становится проблема разработки методической базы перехода региональных бюджетных систем на бюджетирование, ориентированное на результат.

В Санкт-Петербурге переход к использованию БОР был начат при разработке бюджета на 2006 год. Отраслевые комитеты разработали целевые программы (в пределах выделенных лимитов) и представили их на конкурс для включения в бюджет принимаемых обязательств. Оценку эффективности предлагаемых программ и конкурсный отбор производили эксперты межведомственной рабочей группы по оптимизации бюджетных расходов, созданной при Комитете финансов. Опыт оказался не вполне удачным. Комитеты по-разному понимали и формулировали цели отраслевых программ, не во всех случаях ориентировались на Программу социально-экономического развития Санкт-Петербурга, отсутствовала возможность репрезентативной оценки эффективности программ. Среди показателей оценки результатов встречались такие, которые было невозможно измерить известными методами. Уровень обоснованности потребностей в бюджетных средствах был недостаточным. Стало ясно, что для устранения выявленных недостатков необходимо разработать единообразное системное методическое обеспечение, понятное главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС).

С этой целью творческим коллективом под руководством авторов данной публикации и при участии Комитета финансов Санкт-Петербурга была разработана принятая к реализации модель БОР, условно названная БОР-1. Поскольку переход на принципы БОР осуществляется впервые и форсированными темпами, для снижения рисков модель БОР-1 была распространена только на бюджет принимаемых обязательств (БПО).

В целях упрощения эксперимента за пределы модели БОР-1 были выведены вопросы соответствия круга и приоритетности задач, выполняемых ГРБС, действующим государственным планам городского развития, вопросы адекватности использования в процедурах показателей Временного перечня стандартов про-

живания, вопросы формирования официального статуса так называемых ведомственных целевых программ и ряд других вопросов.

Данные ограничения позволили добиться важного организационного преимущества при внедрении и использовании модели БОР-1 – четкого распределения ответственности между участниками проекта: Комитетом финансов, главными распорядителями бюджетных средств, рабочими органами Законодательного собрания, а также межведомственной рабочей группой по оптимизации бюджетных расходов.

В принципиальном отношении функционирование модели БОР-1 можно представить в виде следующей совокупности процедур. Для среднесрочного планового периода Комитетом финансов определяются предельные годовые объемы БПО и распределяются по ГРБС. На этой основе каждый ГРБС формирует пакет наиболее приоритетных ведомственных целевых программ, исчерпывающий выделенный ему объем средств БПО. Формирование указанного пакета происходит из числа ранее запланированных программ и из вновь разработанных программ.

Основными требованиями, необходимыми для оправдания факта появления новой ведомственной целевой программы, являются:

- ее направленность на выполнение конкретной бюджетной услуги, находящейся в компетенции соответствующего ГРБС,
- наличие заявленного целевого изменения показателя эффективности выполнения данной услуги (как правило, показателя непосредственного результата деятельности), являющегося результатом выполнения данной программы,
- представление программы как совокупности мероприятий, оцениваемых показателями использования ресурсов,
- не более чем трехлетняя длительность выполнения программы.

Сводная картина о достигнутых результатах, содержании, логике и планах деятельности ГРБС в части принимаемых обя-

зательств по предоставлению бюджетных услуг в рамках отчетного и планового периодов с выделенным проектом бюджетной заявки на очередной год формируется каждым ГРБС в виде доклада о результатах и направлениях программно-целевой деятельности.

Комитет финансов объединяет доклады всех ГРБС в единый массив и проводит сквозной анализ представленных докладов с целью дополнительного отбора наиболее эффективных из заявленных программ для последующего включения их в реестр ведомственных целевых программ, содержащий программы, подлежащие бюджетному финансированию. Критерий отбора при этом должен учитывать, во-первых, степень приоритетности программ для развития города и, во-вторых, величину социально-экономической эффективности предлагаемых программ.

В составе единого бюджета на очередной год узловые параметры БПО рассматриваются и принимаются Правительством и Законодательным собранием Санкт-Петербурга.

Для реализации модели БОР-1 разработаны календарный план бюджетного цикла с учетом новых элементов, присущих БОР, процедура проведения конкурса на право получения финансовых ресурсов из БПО и система мониторинга результативности и эффективности деятельности ГРБС.

Выполненные исследования позволили сформировать перечень первоочередного методического обеспечения, необходимого для практической реализации модели БОР-1. Оно включает пояснительную записку общеметодического плана и четыре предметных методических руководства: «Методическое руководство по разработке и оформлению ведомственных целевых программ, отвечающих требованиям перехода к бюджетированию, ориентированному на результат», «Методическое руководство по отбору ведомственных целевых программ», «Методическое руководство по разработке доклада о результатах и направлениях программно-целевой деятельности, используемого при переходе к бюджетированию, ориентированному на результат»,

«Методическое руководство по мониторингу результативности ведомственных целевых программ».

Данные методические руководства доведены до ГРБС и в настоящее время используются при формировании бюджета Санкт-Петербурга на 2007 год.

ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАЛОГ И ЕГО РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Н. П. Кашенцева

*Архангельский государственный технический университет,
г. Архангельск*

В настоящее время распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы закреплено бюджетным и налоговым законодательством. Как известно, земельный налог относится к местным налогам и полностью зачисляется в бюджеты муниципальных образований. Глава 31 Налогового кодекса РФ (НК РФ) «Земельный налог» вступила в силу с 1 января 2005 года, а в действие вводится на территории муниципальных образований нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. На территории Архангельской области на новое налогообложение по земельному налогу с 1 января 2005 года перешло 2 муниципальных образования (Приморский район и г. Коряжма), на остальных территориях области такой переход осуществился с 1 января 2006 года.

Что изменилось с введением в действие нового налогового законодательства?

Объектом налогообложения в соответствии с главой 31 НК РФ признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог. Следует отметить, что в российском законодательстве в различных документах определения понятия «земельный участок» несколько отличаются друг от друга.

В соответствии с Земельным кодексом РФ (ЗК РФ) «земельный участок как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке».

В соответствии с Федеральным законом «О государственном земельном кадастре» земельным участком принято считать «часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами».

В Гражданском кодексе (ГК РФ) говорится, что «территориальные границы земельного участка определяются в порядке, установленном земельным законодательством, на основе документов, выдаваемых собственнику государственными органами по землеустройству».

Таким образом, под объектом налогообложения понимается земельный участок, границы которого описаны и удостоверены уполномоченным государственным органом, т. е. который прошел кадастровый учет. А если этого не произошло, существует ли объект налогообложения? Ведь налогоплательщики-организации и налогоплательщики – физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений государственного земельного кадастра. При этом налогоплательщики должны обладать земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения. А если это право должным образом не оформлено?

В качестве налоговой базы выступает кадастровая стоимость земельного участка. При введении понятия «кадастровая стоимость» считалось, что она должна быть максимально приближе-

на к рыночной стоимости. В ЗК РФ отмечено, что в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость его устанавливается в процентах от его рыночной стоимости. А рыночная стоимость определяется в соответствии с федеральным законом «Об оценочной деятельности в РФ». Эти положения являются серьезным шагом на пути установления реальной платы за земельные участки. Но проблема в том, что в большинстве муниципальных образований кадастровая оценка земель проводилась в период с 2000 по 2005 г. с использованием показателей, установленных федеральной методикой. При этом на момент проведения подготовительных работ по оценке земельных участков их рыночный оборот был минимален.

На территории Архангельской области кадастровая оценка земель утверждена соответствующими постановлениями главы администрации Архангельской области для земель садоводческих объединений граждан, земель сельскохозяйственного назначения, земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания и иного специального назначения, земель поселений, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в 2004-2005 гг.). Но в настоящее время произошел значительный рост цен на земельные участки под объектами недвижимости, изменились ставки арендной платы за землю. Это должно повлиять на удельные показатели кадастровой стоимости земельных участков. Необходимо также решить вопрос, как часто необходимо пересматривать кадастровую стоимость земельных участков различных категорий земель. Может ли субъектам Федерации быть предоставлено право индексировать налоговую базу по земельному налогу (в пределах, устанавливаемых федеральным законодательством) или это возможно осуществлять в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год? Целесообразно было бы также усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков.

Еще одна проблема возникает при разграничении прав собственности на землю, когда часть земельных участков на терри-

тории муниципального образования переходит в федеральную собственность или собственность субъекта Федерации, а местные бюджеты при этом теряют часть доходов.

Что касается ставок налога, известно, что НК РФ задает только верхний предел ставок. Местные власти могут устанавливать дифференцированные налоговые ставки в зависимости от категорий земель и (или) их использования. На территории г. Архангельска, кроме установленных федеральным законодательством ставок в размере 0,3 и 1,5%, установлена ставка в 1% в отношении земельных участков, предоставленных для строительства гаражных кооперативов.

В доходах бюджета г. Архангельска в 2005 году сумма земельного налога была запланирована в размере 66 млн. руб., что составляло всего 4,5% от общей суммы налоговых доходов. В 2006 году прогноз земельного налога в соответствии с новым налоговым законодательством производился по участкам, прошедшим кадастровый учет. Также в расчетах было учтено, что глава 31 НК РФ применяется впервые, в силу чего часть исчисленного в 2006 году земельного налога согласно срокам уплаты перейдет на 2007 год. С учетом этих положений прогноз суммы земельного налога составил 85,3 млн. руб. Несмотря на некоторое увеличение сумм (30%), доля земельного налога в налоговых доходах бюджета составила всего 4,4%, т. е. реальное значение этого налога для бюджета муниципального образования – г. Архангельск – не возросло.

В других муниципальных образованиях на территории области ситуация аналогичная, например, в консолидированном бюджете муниципального образования «Мезенский район» доля земельного налога в налоговых доходах менее 1%, в данном случае значение этого налога как собственного источника доходов ничтожно мало.

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ АНАЛИЗА И ПЛАНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

И. В. Крупин

*НОУ Центр информационных и финансовых технологий,
г. Екатеринбург*

Работа финансовых органов регионов связана с управлением большим объемом информации. Это ведет к тому, что структурировать эту работу можно только благодаря современным информационным технологиям. В бюджетном процессе традиционно выделяются основные этапы, в комплексе составляющие бюджетный цикл:

- прогнозирование и планирование бюджета;
- исполнение бюджета;
- анализ исполнения бюджета;
- подготовка принятия управленческих решений.

Решения по автоматизации исполнения бюджета существуют уже достаточно давно, в то же время процесс прогнозирования и планирования бюджета в настоящее время автоматизирован слабо. Это вызвано в первую очередь тем, что сам этот процесс трудно формализуем. Для осуществления задач планирования бюджета необходимо предоставить единый доступ к различным источникам данных (в том числе предоставить инструмент для анализа исполнения бюджета). Кроме того, нужен механизм совместной работы различных отделов финансового органа над многовариантным расчетом бюджета. Немаловажно, что планирование, прогнозирование, анализ в бюджетном процессе становятся востребованы практически непрерывно.

С целью решения этих задач и создан Программный комплекс «САПФИР» (Система анализа и планирования финансов региона, разработчик НОУ ЦИФТ, г. Екатеринбург), который позиционируется как средство решения стратегических задач

бюджетного управления и позволяет обеспечить планирование бюджета с учетом:

- Многовариантного расчета с возможностью выбора оптимально сбалансированной методики расчета бюджета.
- Одновременной работы пользователей над централизованными данными.
- Вертикальной интеграции финансов региона (обмен заявками и сметами с ГРБС, поддержка согласования бюджета с муниципальными районами, городскими округами и поселениями).
- Поддержки бюджетных расширений (адаптация к новым методикам, адаптация к реформированию бюджетной системы РФ).
- Поддержки настраиваемого процесса планирования (отсутствие жестких расчетных и отчетных форм).

При этом система может быть установлена на уровне финансового управления региона, городского округа, муниципального района, что существенно повышает качество формирования бюджетов.

Учитывая некоторое отличие в подходах к формированию расходной части бюджета в различных регионах, в ПК «САПФИР» в предусмотрены следующие варианты планирования:

- Укрупненный расчет на основе макроэкономических показателей (таких как инфляция, темп роста заработной платы, рост тарифов)
- Ввод смет и заявок распорядителей (при этом возможны как обмен по электронной почте, так и установка системы у распорядителей).
- Детальный многоуровневый расчет по методикам (от расчетной базы или от физических показателей).
- Внесение поправок и отклонений с поддержкой процедур согласования.

- Расчет расходов на основе нормативов и количества оказываемых услуг.
- Формирование и учет расходов на базе реестра расходных обязательств.

Прогноз доходов рассчитывается с учетом изменений в законодательной базе по налогообложению для всех уровней бюджетной системы. Расчет в ПК САПФИР может производиться как с учетом данных по исполнению за предыдущие годы, так и на основе налогооблагаемой базы.

Опыта работы в регионах показывает, что одним из плюсов применения ПК «САПФИР» является возможность оперативно получать, сопоставлять и использовать при планировании данные из различных информационных источников, например

- данные из налоговой инспекции(форма 28н),
- данные из систем отчетности СКИФ, ФИНТЕХ,
- данные из различных систем казначейского исполнения бюджета.

Текущая бюджетная реформа существенно влияет на бюджетный процесс, и практика работы показывает, что система автоматизации должна максимально оперативно учитывать все изменения.

Одной из задач реформы является переход к перспективному (среднесрочному) планированию бюджета. При решении данной задачи ПК «САПФИР» позволяет существенно повысить качество и оперативность формирования среднесрочного плана за счет:

- Хранения в единой базе финансовых данных за несколько лет и возможности сопоставления этих данных с преобразованием их к текущей бюджетной классификации
- Возможности исследования и анализа динамики развития региона с использованием макроэкономических показателей
- Возможности проведения многовариантных расчетов (для построения оптимистичного, реального, пессимистичного сценариев перспективного плана).

Одной из актуальных задач для регионов на сегодняшний день является ведение реестра расходных обязательств. Применение ПК «САПФИР» позволяет систематизировать весь процесс формирования реестра расходных обязательств и полномочий, ведение нормативно-правовой базы, расчета затрат на выполнение обязательств.

В процессе планирования бюджета региона одной из трудоемких задач является расчет межбюджетных трансфертов и опыт работы показывает, что ПК «САПФИР» позволяет оперативно проводить расчет межбюджетных трансфертов в соответствии с требованиями региона. Важно, что при расчете оперативно учитываются изменения доходной базы районов, городских округов и поселений, рассчитывается и учитывается индекс бюджетных расходов.

ПК «САПФИР» позволяет реализовать отдельные подходы в части бюджетирования, ориентированного на результат. Наиболее показательной является поддержка управления бюджетными программами (региональными и ведомственными). Обеспечиваются группировка бюджетных данных по программам, преобразование данных из программ в стандарт бюджета по кодам классификации, мониторинг выполнения программ. Для обеспечения такого направления, как доклады распорядителей о результатах и основных направлениях деятельности, возможно использование ПК «САПФИР» субъектами бюджетного планирования (распорядителями).

Результатами формирования бюджета в ПК «САПФИР» являются форма балансировки бюджета, набор приложений к тексту закона о бюджете, сам текст закона о бюджете и необходимые аналитические формы.

На данный момент программный комплекс «САПФИР» успешно работает в 8 регионах РФ и более 60 муниципальных районах и городских округах, что подтверждает востребованность в применении средств автоматизации при решении задач планирования и анализа бюджета.

УЛУЧШЕНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО КЛИМАТА КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

А. Е. Курило

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Улучшение предпринимательского климата является важнейшим показателем степени успешности рыночных реформ, уровня эффективности конкурентной экономики. А это в свою очередь должно стать важным фактором в решении задачи по увеличению в два раза валового внутреннего продукта (ВВП) к 2010 году. И здесь не обойтись без взвешенной экономической политики федеральных и региональных властей. Для обеспечения устойчивого экономического роста важны качественные изменения, обеспечивающие глубокую структурную трансформацию экономики. Необходимо определить направления по формированию институциональной структуры рыночной экономики, выявить проблемы, сдерживающие развитие предпринимательства. Для оживления предпринимательского климата, как в России, так и ее регионах, необходимо приложить усилия по следующим основным направлениям развития.

Первое направление – налоговая реформа. В целом «действующая в настоящее время система налогообложения носит преимущественно фискальный характер и направлена на пополнение бюджета путем максимального изъятия средств у предприятий, что практически лишает предпринимателей прибыли и может рассматриваться как существенный барьер для начала предпринимательской деятельности». Предметом особого беспокойства предпринимателей является частое изменение налогового законодательства. Кроме того, при введении новых налогов не анализируются их последствия и не принимаются меры для исправления возникающих в связи с этим негативных воздействий. Поэтому законы, касающиеся предпринимательства и изменения налогов, перед принятием должны проходить независимую экспертизу в научных и других организациях для

предотвращения их глобальной корректировки после вступления в действие.

В 2005 году в республике действовало 4628 малых предприятий. Основное количество предприятий сосредоточено в сфере торговли и общественного питания, в промышленности и строительстве. Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, составил 146 млн. руб., что почти в 3 раза больше, чем в 2004 году.

Снижение налоговой нагрузки является одной из принципиальных задач органов федеральной власти как фактора стимулирования экономического роста. А за последние годы удельный вес налоговых доходов в доходной части республиканского бюджета возрастает. В 2005 году этот показатель составил 74,9% и превысил показатель 2004 года на 10 процентных пунктов.

Снижение налогового бремени как направление оживления предпринимательской активности является положительным фактором. Но его необходимо увязывать с бюджетным процессом, так как без такой увязки возникают проблемы с формированием республиканского бюджета.

Второе направление – реформа бюджетных расходов. В настоящее время актуальной является проблема реструктуризации расходов бюджета. Этот процесс закладывает предпосылки для улучшения предпринимательского климата. Тому есть исторические примеры. Страны, которые смогли ощутимо сократить долю государственных расходов в ВВП, добились быстрого экономического роста. С таким шагом связано «японское экономическое чудо» 50-70-х годов XX века, корейское, тайваньское, гонконгское «чудо» 60-90-х годов.

Доля расходов бюджета РК от валового регионального продукта имеет тенденцию к повышению. И в 2005 году доля расходов бюджета РК составила 16,4% от ВРП (14,6% в 2004 г.).

Третье направление – формирование благоприятного предпринимательского климата, или снятие административных

барьеров. Это одно из главных направлений работы по стимулированию экономического роста.

К четвертому направлению, требующему первоочередного решения, можно отнести и регулирование внешнеэкономической деятельности. Таможенное регулирование является одним из инструментов экономической политики государства.

Пятым направлением влияния федеральной экономической политики на развитие предпринимательства в регионах также можно считать осуществление эффективного контроля за деятельностью естественных монополий.

Таким образом, экономическая политика федерального центра влияет на развитие регионов и поэтому должна осуществляться взвешенно и продуманно. Проведение целенаправленной экономической политики федеральными и региональными властями в данных направлениях, и это можно утверждать с высокой степенью вероятности, приведет к повышению темпов экономического роста в России и в Карелии.

Муниципалитеты также могут принять участие в активизации развития предпринимательства через участие в разработке программ развития малого предпринимательства на самоуправляемых территориях. Главной целью таких программ является выработка политики местных органов управления в области предпринимательства, обеспечивающей формирование равных благоприятных условий развития деловой активности населения и достижения на этой основе динамичного подъема уровня жизни на самоуправляемой территории. Но программа поддержки малого предпринимательства должна являться составной частью программы социально-экономического развития района.

Инициатива разработки программы развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории должна принадлежать органам местного самоуправления. В этом случае удастся реализовать задачу полной сопоставимости результатов программной проработки проблем по всей территории, осуще-

свить сравнительный анализ положительного и отрицательно-го опыта с последующей разработкой системы рекомендаций и мероприятий по сдерживанию негативных тенденций и распространению положительного опыта.

Разработку предложений по развитию малого предпринимательства следует начинать с анализа и оценки предпринимательской деятельности на самоуправляемой территории.

Главной целью разрабатываемой программы является выработка политики органов местного самоуправления в области предпринимательства, обеспечивающей формирование равных благоприятных условий развития деловой активности населения и достижения на этой основе динамичного подъема уровня жизни на самоуправляемой территории.

Приоритетные направления развития предпринимательства на конкретных самоуправляемых территориях устанавливаются на основе системного анализа сложившейся в районе структуры производства, потребностей населения в товарах и услугах, имеющих свободных или нерационально используемых сырьевых и трудовых ресурсов, экологической обстановки.

Без активного участия местного самоуправления в процессе становления малого предпринимательства развитие территории будет проходить достаточно медленно. От улучшения предпринимательского климата зависит успешное развитие территорий, которое непосредственно связано с ростом доходов бюджета.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ

Е. А. Лазичева

Государственная дума Томской области, г. Томск

Многочисленные исследования зарубежных и российских экономистов по проблемам централизации и децентрализации властных полномочий в условиях бюджетного федерализма не имеют единых позиций по поводу преимуществ или недостатков бюджетной децентрализации и ее необходимого уровня. Споры ведутся вокруг двух главных вопросов:

1) какое влияние децентрализация оказывает на экономическое развитие территорий, или, другими словами, что первично – бюджетная децентрализация или экономическое развитие;

2) допустима ли конкуренция территориальных единиц (регионов, муниципальных образований) как обыкновенных субъектов конкурентного рынка (квазикорпораций), между которыми распределяются ресурсы. Насколько такая конкуренция небезопасна с точки зрения нарушения единого экономического пространства и возникновения недобросовестной налоговой конкуренции?

Обобщение точек зрения современных российских исследователей бюджетного федерализма, по мнению автора, можно представить следующим образом:

– при общей критике централизации признается возможность централизации бюджетных ресурсов как временный маневр с обязательным определением критериев обоснованного уровня централизации;

– признается необходимость горизонтального выравнивания нижестоящих бюджетов, поскольку практически все страны принимают меры по сглаживанию бюджетных различий территорий;

– критикуется трансфертный механизм (как по линии «федерация – субъекты РФ», так и по линии «субъект РФ – муници-

пальные образования»), причем критикуется не столько его методика, сколько неясность стратегической цели, которая при этом решается.

Бюджетная обеспеченность российских регионов за счет собственных доходов (без учета финансовой помощи) у большинства из них ниже средней по России. Количество регионов – получателей дотаций из федерального фонда финансовой поддержки на протяжении последних 5 лет остается стабильным: 70-69 регионов, более того в 2005 году у 32 регионов бюджетная обеспеченность составляла менее $\frac{1}{2}$ среднероссийского уровня. Из приведенных данных можно сделать вывод, что в межбюджетных отношениях по линии «федерация – регионы» приоритетным является вопрос вертикальной сбалансированности, то есть насколько предоставленные органам власти субъектов Федерации финансовые ресурсы адекватны закрепленным за ними расходным полномочиям.

Для межбюджетных отношений внутри региона актуальны другие проблемы, связанные с очень существенной неравномерностью размещения налоговой базы по территории субъекта РФ. Как правило, в регионе существуют 1 – 3 муниципальных образования – «точки» экономического роста, а остальные муниципальные образования являются дотационными, высоко дотационными и безнадежно дотационными. Поэтому даже максимально возможная на практике децентрализация доходных источников не решит проблему наполняемости местного бюджета для выполнения обязательных функций местного значения. Первопричина ситуации очевидна и не нова – в большинстве муниципальных образований, особенно поселенческого типа, слабо развита экономика, население имеет низкий уровень доходов.

При существующей ситуации субъекты Российской Федерации ограничены в выборе стратегии межбюджетных отношений в регионе, таковые объективно имеют социальную направленность – выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в целях равного доступа граждан к обще-

ственным благам. Экономическая концепция межбюджетных отношений, напротив, предполагает передачу налогов местным бюджетам с регионального уровня (долгосрочное закрепление налогов по единым нормативам) и оказание финансовой поддержки в первую очередь муниципальным образованиям, обеспечивающим эффективное экономическое развитие. Ее реализация возможна, когда муниципальные образования имеют приблизительно одинаковый и достаточный для предоставления необходимых общественных благ уровень социально-экономического развития.

Вполне очевидно, что для перехода к экономической концепции межбюджетных отношений и стимулирования экономического развития в муниципальных образованиях механизм регионального межбюджетного выравнивания, помимо выполнения основной выравнивающей функции, должен содержать и стимулирующую составляющую. Главный вопрос – каков должен быть стимулирующий механизм, чтобы увеличение налоговой базы не сопровождалось сокращением дотаций для муниципального образования?

По мнению автора, не следует ожидать быстрого существенного увеличения налоговой базы муниципальных образований, особенно экономически слабо развитых, за счет земельного налога и налога на имущество физических лиц. Для этого есть причины: по своей сути данные налоги не связаны прямо с экономической деятельностью налогоплательщиков, стоимостная оценка объектов налогообложения не зависит от управленческих действий органов местного самоуправления, низкий уровень доходов населения является сдерживающим фактором для увеличения объема поимущественных налогов с физических лиц.

Поэтому предлагается следующая схема стимулирования наращивания муниципальными образованиями собственной доходной базы:

1. Следует определить для каждого типа муниципальных образований налоговые доходы, по которым органы местного

самоуправления имеют возможность воздействовать на величину налоговой базы. Представляется, что для поселений такими могут стать единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности; для муниципальных районов и городских округов – упрощенная система налогообложения, налог на имущество организаций.

2. В качестве критерия эффективности деятельности каждого муниципального образования в текущем году, отражающего его экономическое развитие, рекомендуется принять обеспечение прироста поступлений по соответствующим налогам к уровню прошлого года.

3. Стимулирующий механизм будет заключаться в передаче бюджетам муниципальных образований любого типа суммы обеспеченного ими прироста по указанным налогам путем предоставления соответствующего размера дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов или районного фонда финансовой поддержки поселений. Для этого следует ежегодно увеличивать объемы фондов на совокупную величину прироста по налогам (каждый фонд увеличивается на величину прироста по тем налогам, которые подлежат зачислению в данный уровень бюджета).

4. Для действий в рамках существующего бюджетного законодательства предлагается часть фонда, равную величине совокупного прироста, распределять среди тех муниципальных образований, которые обеспечили данный прирост, и делать это исходя из численности жителей муниципального образования соответствующего типа с корректировкой получаемой усредненной дотации на «подушевой коэффициент участия» конкретного муниципального образования в обеспечении прироста.

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2005. 206 с.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации: Части первая и вторая. Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2005. 672 с.

3. Вартапетов К. С. Зарубежный опыт определения расходных потребностей субнациональных бюджетов / К. С. Вартапетов // Финансы. 2006. №1. С. 77-79.

4. Ермилов В. Г. Проблемы доходной базы бюджетов субъектов Федерации / В. Г. Ермилов // Финансы. 2005. №8. С. 17-21.

5. Игудин А. Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений / А. Г. Игудин // Финансы. 2005. №10. С. 15-19.

6. Игудин А.Г. К межбюджетным отношениям в субъектах Федерации // Финансы. 2004. №7. С. 7-10.

7. Лавровский Б. Трансфертный механизм: преодолен ли кризис? Б. Лавровский, Е. Постникова // Вопросы экономики. 2005. №8. С. 84-96.

8. Шуба В. Б. Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей / В. Б. Шуба // Финансы. 2004. №8. С. 24-26.

9. Леонтьев Г. Нужны политическая воля и минимальные социальные стандарты / Г. Леонтьев // Российская Федерация сегодня. 2005. №23 (декабрь). С. 34.

О РОЛИ И МЕСТЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. В. Литвинцев

Контрольно-счетная палата Москвы, г. Москва

Аналізу был подвергнут проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект), представленный на официальном сайте Минфина России, в версии, актуализированной по состоянию на 02.05.2006 года.

Отмечая огромную важность и значимость вносимых изменений для решения задач повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами, необходимо отметить те недостатки законопроекта, которые, на наш взгляд, следует устранить в ходе дальнейшей работы над ним.

Прежде всего, это касается изменений, затрагивающих вопросы осуществления государственного финансового контроля.

Так, законопроектом предлагается изменить полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля, созданных законодательными (представительными) органами – вместо контроля за исполнением бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов предусмотрена подготовка заключений на годовые отчеты об исполнении соответствующих бюджетов.

Эти предложения в отношении Счетной палаты Российской Федерации не соответствуют части 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации, в отношении контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации – нормам их конституций (уставов), сформированным по аналогии с Конституцией Российской Федерации.

Кроме того, эти предложения не корреспондируют с нормами статьи 278 БК РФ, сохраняемыми без изменения (так как указание в заключении выявленных сумм нецелевого использования бюджетных средств и иных нарушений законодательства возможно только по результатам контроля исполнения бюджета).

Кроме того, в соответствии с законопроектом экспертиза целевых программ ограничена только долгосрочными программами.

Нами предлагается сохранить часть 1 статьи 157 БК РФ в ныне действующей редакции.

Предлагаемый в законопроекте порядок осуществления внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета органами государственного финансового контроля, образованными законодательным органом власти, по нашему мнению, не со-

ответствует закрепленным за ними задачам и функциям, а также принципу разделения властей.

В частности, в законопроекте задача указанных органов в процессе рассмотрения отчета об исполнении бюджета сводится лишь к внешней проверке годового отчета об исполнении бюджета, включающего только внешнюю проверку **бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств** и подготовку заключения на годовой отчет. Участие контрольных органов в экспертизе проекта закона об исполнении бюджета, иной бюджетной отчетности об исполнении бюджета, включая консолидированный бюджет, представляемых в законодательный орган одновременно с годовым отчетом (статья 264.5 БК РФ в редакции законопроекта) не предусмотрено. Таким образом, неясно, как законодатель будет определять достоверность и полноту отражения данных в представленных документах.

При этом в контексте редакции раздела VIII¹ контрольный орган проводит внешнюю проверку отчетности, стандарты которой устанавливаются Министерством финансов Российской Федерации, т. е. органом исполнительной власти, который при формировании указанных стандартов руководствуется необходимостью выполнения поставленных перед ним задач и не учитывает, что структура отчетности должна содержать всю необходимую информацию для осуществления ее внешней проверки.

Установление предусмотренного проектом порядка предполагает либо четкое закрепление в нем перечня информации, которая должна содержаться в отчетности, либо участие в формировании стандартов бюджетной отчетности контрольных органов.

Учитывая сложившуюся практику и необходимость установления четкой, отражающей сущность производимых действий терминологии, считаем возможным исключить применение термина «внешняя проверка отчета об исполнении бюджета».

По нашему мнению, роль контрольных органов должна заключаться в **экспертизе представленного закона об исполнении бюджета за отчетный финансовый год и подготовке заключения на него**. При этом информационной основой для экспертизы и формирования заключения должны являться результаты проведенных в рамках внешнего аудита контрольных мероприятий, предметом которых являлись средства бюджета отчетного финансового года, а также проверка бюджетной отчетности об исполнении бюджета. При подготовке заключения контрольные органы будут в числе прочего оценивать исполнение бюджета в разрезе ведомств и качество организации и кассового обслуживания исполнения бюджета, определяя в целом качество деятельности как главных администраторов бюджетных средств, так и органов, ответственных за организацию и кассовое обслуживание исполнения бюджета.

Кроме того, в части 3 статьи 264.5 БК РФ в редакции законопроекта необходимо исключить слово «заведомо», так как при наличии фактов недостоверности или неполноты отражения данных в отчете указанный отчет может быть отклонен вне зависимости от их причин.

Что касается самого термина «внешний аудит бюджетов», то, на наш взгляд, нет обоснований для исключения его из части 2 статьи 265 БК РФ.

Данная норма действует с 2000 года (первоначальной редакции БК РФ) и несет смысловую нагрузку, отличая контрольно-счетные органы в плане постановки целей и предмета контрольной деятельности от иных органов государственного финансового контроля.

С целью наполнения данной формулировки практическим содержанием контрольно-счетными органами проводится большая работа по разработке методологической базы внешнего аудита бюджетов, его стандартизации. Помимо традиционного (финансового) аудита широко внедряются методы аудита эффективности. Эта деятельность полностью соответствует на-

правлениям развития бюджетной реформы, в том числе реализуемым в представленном законопроекте.

В связи с тем, что законопроектом предлагается ввести новое понятие – «внутренний финансовый аудит», в задачи которого должны входить в том числе подготовка и организация осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств, логично было бы не исключать из БК РФ понятие «внешний аудит бюджетов», а, напротив, дополнить существующие функции органов, осуществляющих внешний аудит бюджетов, функциями по оценке реализации мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств.

Учитывая важность проведения внешнего аудита бюджетов, предлагаем оставить действующую редакцию ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации без изменений. При этом в части 2 словосочетание «создание собственных контрольных органов» заменить на «создание постоянно действующих органов государственного и муниципального финансового контроля» – далее по тексту.

Также обращает на себя внимание неоднозначное правовое толкование понятия «собственный» в отношении контрольного органа, создаваемого законодательными (представительными) органами. Этот термин используется в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, сохраняется он и в представленном проекте. Предлагаем в целях устранения неоднозначности применения термин «собственный» исключить из текста статьи 265 БК РФ.

УСЛОВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ХОДЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ И СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

М. М. Минченко

Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, г. Москва

Проводимая в последние годы **налогово-бюджетная политика** фактически ориентирована на *централизацию* налоговых доходов на федеральном уровне и служит, прежде всего, фискальным интересам федерального бюджета. Декларируемый Правительством РФ курс на снижение налоговой нагрузки на экономику реализуется на деле весьма односторонне – уменьшаются (или вообще ликвидируются) в основном те налоги, из которых формируются *собственные* доходы региональных и местных бюджетов. Так, с 2004 г. отменен налог с продаж; в результате принятых в 2004 г. поправок к Налоговому и Бюджетному кодексам РФ сократилось число региональных и местных налогов, местные бюджеты лишились закрепленных прежде за ними прямых поступлений по налогу на прибыль (по ставке 2%) – в основном «в пользу» федерального уровня.

В том же русле лежит осуществляемый уже не первый год перенос на федеральный уровень наиболее собираемых, но «неравномерно размещенных» источников доходов территориальных бюджетов – таких, как НДС, платежи за пользование недрами, акцизы на табачную продукцию и др. С 2005 г. в федеральный бюджет стали полностью зачисляться все виды разовых платежей за пользование недрами, доходы от проведения аукционов по продаже квот на добычу водных биоресурсов и ряд других.

В сочетании с установками Правительства на «дальнейшее снижение доли ресурсов, перераспределяемых непосредственно государством или при участии государства» (трактруемое, без особых оснований, в качестве «одного из условий ускорения экономического роста»), «ограничение роста непроцентных рас-

ходов» и сокращение доли расходов консолидированного бюджета в ВВП проводимая налогово-бюджетная политика привела к сокращению доли территориальных бюджетов в доходах консолидированного бюджета РФ, а также существенному ухудшению бюджетной обеспеченности большинства регионов и муниципальных образований.

Компенсация регионам бюджетных потерь путем выделения им дополнительных дотаций и субвенций из федерального бюджета недостаточна и, к тому же, усложняет систему межбюджетных отношений, увеличивает встречные финансовые потоки: если в 2000 г. субъекты РФ получали помощь из федерального бюджета по 10 направлениям, то в текущем году – уже по 35 направлениям (в т. ч. – компенсация утраченных доходов и финансовое обеспечение дополнительно переданных расходных полномочий). Сохраняются и значительные межтерриториальные различия по обеспеченности бюджетных расходов территорий поступающими в их бюджеты налоговыми доходами.

Действующая *система федеральной бюджетной поддержки* не способна остановить дальнейший рост этих различий. Межрайонная дифференциация по душевым бюджетным доходам усиливается; несколько лет неизменно высоким остается число дотационных территорий (трансферты из ФФПР получают около 80% субъектов РФ). Не менее сложная ситуация складывается и в отношениях «регион – муниципальное образование» внутри субъектов РФ.

Проблема недостаточной степени самостоятельности территориальных администраций в управлении бюджетными доходами заключается, прежде всего, в структуре консолидированных бюджетов субъектов РФ: в 2004 г. на долю региональных налогов приходилось 1,4% общей суммы их налоговых доходов; на долю местных – всего 0,9%. Это ведет к тому, что территории не могут влиять ни на базу, ни на ставки основной части поступающих в их бюджеты налогов. Вызванная этим сильнейшая зависимость территориальных бюджетов от распределения феде-

ральных налогов лишает регионы и муниципальные образования – за немногими исключениями – возможности развивать свои территории, опираясь на собственные финансовые ресурсы.

Не имея возможности сбалансировать свои бюджеты, территории вынуждены проводить политику выборочного исполнения возложенных на них обязательств, искать дополнительные источники бюджетных средств даже ценой ухудшения финансового положения предприятий и организаций социально значимых сфер (например, повышая арендную плату за использование государственного и муниципального имущества), накапливать безнадежную задолженность.

Сжатие доходной базы территориальных бюджетов более всего ударило по *инвестициям*. Доля совокупных общественных (государственных и муниципальных) инвестиций в ВВП снизилась с 3,2% в 2000 г. до 2,7% в 2004 г., причем для территориальных бюджетов это снижение было практически монотонным, и 2004 г. по данному показателю оказался наихудшим.

Что касается проводимой *реформы территориального управления*, то за официальной целью «поддержания сбалансированности ресурсного обеспечения территорий с их расходными полномочиями» фактически просматривается попытка реализовать, скорее, обратное – сбалансировать расходные полномочия регионов и муниципалитетов с их более чем скромными финансовыми ресурсами.

Задача формирования самостоятельной ресурсной базы муниципальных финансов подменяется «механическим» устранением т. н. «нефинансируемых мандатов» и переносом части расходных полномочий с местного уровня на уровень субъектов РФ (по нашим оценкам – 13-14%) на фоне дальнейшего сокращения налогово-бюджетной самостоятельности муниципальных образований. И это при том, что «вопросы местного значения», которыми, согласно новому Закону, должны заниматься муниципальные органы, – это, в основной своей части, вопросы развития инфраструктуры, т. е. самые капиталоемкие.

Важнейшим условием нормального развития регионов и муниципальных образований должно стать *соответствие ресурсов объективным потребностям территории*, а не спущенным «сверху» расходным полномочиям. Сейчас же органы местного самоуправления лишены возможности самостоятельно управлять формированием основного объема поступающих в их бюджеты доходов и находятся в жесткой зависимости от бюджетно-налоговой политики федерального центра и «своих» субъектов РФ. В монопрофильных городах к этому добавляется проблема жесткой зависимости уровня бюджетной обеспеченности от финансового благополучия предприятий основной отрасли.

С 2000 г. в совокупных доходах бюджетов муниципальных образований – на фоне падения доли налоговых доходов – быстро растет доля безвозмездных перечислений (в основном – из бюджетов вышестоящих уровней). Она выросла с 26,7% в 1999 г. до 41,7% в 2003 г. (доля налоговых доходов за этот же период снизилась с 69,7 до 51,6%). Это отражает растущую нехватку *собственных* ресурсов на местном уровне.

Таким образом, реализуемые в настоящее время направления реформирования финансово-бюджетной сферы и системы территориального управления не обеспечивают регионам и муниципальным образованиям достаточных собственных возможностей для полноценного развития соответствующих территорий. Они сохраняют и даже усиливают отмеченный акад. А. Г. Гранбергом «парадокс федеральной региональной политики» – сильнейшее несоответствие масштаба стоящих перед российскими регионами задач выделяемым на их решение финансовым ресурсам.

Тезисы подготовлены при поддержке РГНФ (проект № 05-02-02076а).

О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

М. Ю. Молчанова

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь

Реализация реформы местного самоуправления в Пермском крае имеет свою специфику, обусловленную значительной дифференциацией условий внутри территории. Муниципалитеты на территории Пермского края представляют собой разнообразные образования с точки зрения экономического развития, бюджетной обеспеченности, кадрового потенциала. В Пермской области сегодня функционирует 326 муниципальных образований, сформирована двухуровневая бюджетная система на муниципальном уровне, которая включает: 5 городских округов, 36 муниципальных районов, 35 городских поселений, 250 сельских поселений. В Пермском крае будет 363 муниципальных образования. Определяющим фактором является неравномерное распределение индустриальных, сырьевых и человеческих ресурсов.

Несмотря на установленное Федеральным законом от 12 октября 2005 года №129-ФЗ разрешение регионам самим решать вопрос о темпах и объемах вводимых в действие положений Федерального закона № 131-ФЗ на своей территории, Пермский край выделяется своим стремлением быстрее перейти к установленным законам положениям. Территории-лидеры Приволжского округа – Самарская и Нижегородская области, соседи Пермского края – республика Татарстан ряд важнейших полномочий поселений передали на уровень муниципальных районов и формирование бюджетов во вновь созданных поселениях не предусматривают. В Пермском крае, в соответствии с законодательством, вопросы местного значения поселений решаются органами местного самоуправления вновь образованных поселений самостоятельно. Передача полномочий на уровень районов допускается лишь как исключение в случае отсутствия органов

местного самоуправления. Каждое поселение имеет с 1 января свой бюджет и должно до 1 июля получить, в соответствии с законодательством Пермского края, от органов местного самоуправления районов имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения.

Однако бюджеты созданы не во всех муниципальных образованиях: городские и сельские поселения, в основном, имеют сметы, в которые включены не все бюджетные обязательства, а лишь расходы на содержание созданных муниципальных органов власти. Причина – бюджетная обеспеченность в регионе. Так, уровень обеспеченности расходных полномочий поселений находится в интервале от 18,6 до 204,3%, и в среднем равен 47%; уровень обеспеченности расходных полномочий муниципальных районов и городских округов находится в интервале от 8,9 до 86,6%, и в среднем равен 50,7%. В целом в Пермской области по всем муниципальным расходным полномочиям обеспеченность составляет от 14,8 до 91,5%, что в среднем равно 49,7%.

В области сложилась ситуация, когда обязательства зафиксированы в законе или соглашении, но не заложены в бюджет. Полномочий органов местного самоуправления, не предусмотренных ФЗ № 131 от 06.10.03, но предусмотренных федеральными законами, законами Пермской области и иными нормативами, насчитывается 22, и включают они расходы от предоставления субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, защиту прав потребителей, недропользование и охрану лесов до предоставления субсидий на приобретение жилья. Проблема усугубляется тем, что некоторые из полномочий, переданных Федерацией, не профинансированы или финансируются несвоевременно (военный учет в поселениях, где нет военных комиссариатов, деятельность паспортно-визовой службы и т. д.). Одновременно полномочия, переданные субъектом РФ на муниципальный уровень, профинансированы лишь по фонду оплаты труда специалистов (административные комиссии, ко-

миссии по делам несовершеннолетних детей, отделы сельского хозяйства и т. д.).

Проблема существует и в разграничении имущества при формировании муниципальной собственности. По законодательству требуется закончить передачу имущества до 1 января 2008 года, непрофильное имущество до 1 января 2009 года муниципалитеты должны или перепрофилировать, или продать. Возникают сложности с определением по объектам состава имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования. При этом новая власть в муниципалитетах считает нецелесообразным проведение очередной приватизации.

Все это обуславливает необходимость формирования новой правовой базы в соответствии с требованиями реформы (54 закона Пермской области и 16 законов Коми-Пермяцкого автономного округа, изменение уставов муниципальных образований). На уровне муниципальных районов и городских округов органами местного самоуправления проводится работа по приведению нормативно-правовой базы в сфере бюджетных отношений в соответствие с требованиями Бюджетного кодекса РФ и закона о местном самоуправлении; разрабатываются положения о бюджетном процессе, методике формирования бюджетов муниципальных образований, ведении реестра расходных обязательств. Пермский край продолжает принимать законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на сегодня принято 10 законов, передающих полномочия в различных сферах деятельности).

Однако проблемы, которые требуют первоочередного законодательного решения для формирования бюджетов в Пермском крае, пока существуют и их условно можно разделить на две группы:

-
- Проблемы, обусловленные особенностями формирования бюджетов в связи с образованием Пермского края:
 - 1) регулирование полномочий расширенного перечня участников бюджетного процесса;
 - 2) пересмотр и изменение графика работы над проектом бюджета;
 - 3) пересмотр механизма распределения бюджетных средств;
 - 4) определение процедуры согласования параметров бюджета с муниципальными образованиями.
 - Проблемы, обусловленные муниципальной реформой:
 - 1) согласование полномочий органов власти верхнего (района) и нижнего (поселения) уровней муниципальных образований;
 - 2) создание правового обеспечения бюджетного процесса муниципальных образований;
 - 3) определение механизма межбюджетных отношений в крае;
 - 4) разработка и внедрение аудита эффективности расходования бюджетных средств, расширение функций аудита бюджетного процесса;
 - 5) создание системы мониторинга реализации полномочий, переданных муниципальным образованиям.

Работа опубликована при поддержке РГПФ 05-02-82201 а/У.

РЕШЕНИЯ «КОРПОРАЦИИ ПАРУС» ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТА РФ

Р. В. Морозов

ЗАО «Корпорация Парус», г. Москва

ПРОБЛЕМЫ

- Недостаточность собственных доходов муниципальных образований.
- Слабость кадрового обеспечения системы местного самоуправления.
- Недостаточное качество мониторинга социально-экономического состояния муниципальных образований.
- Низкая инвестиционная привлекательность.
- Ухудшение социальной обстановки.

СТРАТЕГИЯ

Получение заметного социально-экономического эффекта при существенном сокращении удельных бюджетных расходов.

Реализация целевой программы, объединяющей все задачи реформы местного самоуправления.

Создание комплексной системы управления муниципальными образованиями, адаптированной к условиям переходного периода.

ЗАДАЧИ

- Нормативно-правовое и организационное обеспечение реформирования системы МСУ.
- Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.
- Повышение качества жизни населения.
- Повышение инвестиционной привлекательности.

РЕШЕНИЯ ДЛЯ СУБЪЕКТА РФ

- Мобилизация доходов муниципальных образований.
- Расчет налогового потенциала муниципального образования.

-
- Делегирование полномочий и контроль за их выполнением.
 - Мониторинг социально-экономического состояния.
 - Создание региональной системы подготовки, переподготовки и аттестации муниципальных служащих.

КОМПЛЕКС ПРОГРАММНО-МЕТОДИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

- Система управления бюджетным процессом.
- Система программно-целевого планирования.
- Система управления муниципальным заказом.
- Система управления муниципальной службой.
- Система похозяйственного и территориального учета.
- Система управления собственностью муниципального образования.

СОСТАВ ПРОГРАММНО-МЕТОДИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ

- Организационно-методическое обеспечение (нормативно-правовые акты, регламенты, методические рекомендации).
- Обучение основам муниципального управления в новых условиях с использованием технологий дистанционного обучения.
- Информационно-технологическое обеспечение функционирования органов местного самоуправления.

ПРЕИМУЩЕСТВА НАШИХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

- Наличие всех компонентов для построения современных систем управления.
- Внедрение программно-методических решений «из одних рук».
- Наличие устойчивых контактов с авторами и разработчиками реформы МСУ, ведущими научными и консалтинговыми центрами.
- Успешный опыт внедрения корпоративного управления.
- Успешный опыт массового обучения и аттестации

РОЛЬ РЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В СИСТЕМЕ ДОХОДОВ РЕГИОНА (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)

Т. А. Найденова¹, Н. Д. Найденов²

¹*Сыктывкарский лесной институт,*

²*Сыктывкарский государственный университет,*

г. Сыктывкар

Республика Коми – это регион, ориентированный на использование природных богатств. В целях повышения эффективности использования природных ресурсов в регионе важно иметь научно обоснованные представления о формировании и распределении доходов от их использования между регионом и Федеральным центром.

По данным В. Тамбовцева, в консолидированном бюджете Российской Федерации доля платежей за пользование природными ресурсами составляла в 1995 г. 2,8%; в 2001 г. – 5,0%, в 2002 г. – 9,4% , в 2003 г. – 9,5% [3]. По данным Статуправления Республики Коми совокупные платежи за использование природных ресурсов составляли в доходах консолидированного бюджета Республики Коми в 1995 г. 6%, в 2001 г. – 16%. В 2002 и 2003 годах соответствующие показатели по Республике Коми составили 14 и 15% соответственно [4, с.10, 12]. Это отражает повышение роли ресурсных платежей в функционировании финансовой системы как Российской Федерации в целом, так и финансовой системы сырьедобывающего региона в условиях перехода от стагнации к экономическому росту. В период с 2002 г. по настоящее время наблюдается тенденция централизации ресурсных платежей в федеральном бюджете. В бюджете Республики Коми доходы в части сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами на 2006 г. предусмотрены в размере 1 103 670 тыс. руб. (5,9% от доходов республиканского бюджета), в том числе налог на добычу полезных ископаемых – 1 102 670 тыс. руб. По нашим расчетам общий размер налогов, сборов и регулярных платежей за пользование

природными ресурсами составит по региону в 2006 году 19,3 млрд. руб. Доля всех платежей за пользование природными ресурсами, оставляемых в региональном бюджете, в 2006 г. составит 5,7%, а доля Федерального бюджета во всех платежах за пользование природными ресурсами по территории региона составит 94,3% [2]. Большие запасы разведанных и освоенных полезных ископаемых и значимые доходы от передачи их в пользование вызывают острую полемику по поводу распределения этих доходов между уровнями бюджетной системы. Значимая доля природно-ресурсных платежей в доходах бюджета сырьедобывающего региона составляет экономический интерес региона и условие сбалансированного распределения бюджетных доходов регионального и Федерального уровней бюджетной системы при прочих равных условиях финансового обеспечения региональных полномочий.

В Российской Федерации природные ресурсы находятся в собственности государства, поэтому оно имеет право по закону получать доход от передачи их в эксплуатацию и пользование. Этот доход, на наш взгляд, имеет два подвида: рента редкости и рентный сверхдоход. В отличие от налогов на заработную плату изъятие сверхдоходов от использования природных ресурсов не снижает и не увеличивает издержки инвестора [1]. Наоборот, рента редкости влияет на расходы инвестора.

Платежи при передаче природных ресурсов в пользование, аренду, в эксплуатацию (ренту редкости) целесообразно увязывать с размерами затрат на природовосстановление. Рента редкости и рентный доход от дифференциации затрат на эксплуатацию природных ресурсов должны делиться между регионом и Федеральным центром по обособленным каналам, в частности, рента редкости должна делиться пропорционально затратам на природовосстановление, понесенным сторонами федеративных отношений, а рента от сверхдоходов в основном должна поступать в Федеральный бюджет, так чтобы был баланс между объемом полномочий региона и его финансовым обеспечением.

Список литературы

1. Дмитриева Т. Оценим на годы бесценные труды природы, или рентное налогообложение: от теории к практике / Т. Дмитриева // Красное Знамя. 2001. 4 апреля.
2. О республиканском бюджете Республики Коми на 2006 год/ Республика. 2005. 28 декабря.
3. Тамбовцев В. Улучшение защиты прав собственности – неиспользуемый резерв экономического роста России / В. Тамбовцев // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 22-37.
4. Финансы Республики Коми: Статистический сборник / Госкомстат РК. Сыктывкар, 2004. 150 с.

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СТРУКТУР УНИВЕРСИТЕТСКОГО КОМПЛЕКСА ВУЗА В РЕГИОНЕ

С. И. Никитин, Н. И. Гаврильчак

*Санкт-Петербургский государственный университет
сервиса и экономики, г. Санкт-Петербург*

Модернизация образования в России, связанная с современным этапом ее развития и реформированием всех основных социально-экономических отношений, является определяющей компонентой экономического роста нашей страны, повышения эффективности и конкурентоспособности народного хозяйства, обеспечения национальной безопасности и благополучия каждого гражданина России. Поэтому анализ экономического механизма функционирования вуза в условиях новых рыночных отношений, создающих возможность различных форм образовательной деятельности и способов ее функционирования, становится особенно актуальным. Кроме того, актуальность рассматриваемой нами проблемы связана с необходимостью решения назревших социальных и экономических проблем высшей школы, повышения инвестиционной привлекательности образова-

тельной деятельности, готовности к демографическому спаду контингента будущих студентов.

Одна из определяющих тенденций в развитии высшей школы связана с организацией филиалов и представительств ведущих вузов в различных регионах России. Основой для этого явились динамичное развитие экономики, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости с приоритетным развитием сервисных услуг. Это обусловило постоянную потребность в повышении профессиональной квалификации и переподготовки работников, рост их профессиональной мобильности. В этих условиях система образования должна быть ориентирована не только на государственный заказ, обеспеченный бюджетным финансированием, но и на постоянно возрастающий общественный спрос на образовательные услуги, на конкретные интересы семей, предприятий, местных сообществ, регионов России. Именно ориентация на реальные потребности конкретных потребителей образовательных услуг создает основу для привлечения дополнительных финансовых и материально-технических ресурсов. В связи с этим становится особенно важной правильная социальная организация экономического механизма функционирования вуза, которая, в первую очередь, должна обеспечить равный доступ потребителей образовательных услуг к полноценному качественному образованию в соответствии с их интересами и склонностями. Эта равновозможность определяется, прежде всего, слабой зависимостью от материального достатка семьи, места проживания и национальной принадлежности.

Совершенствование профессиональной подготовки экономических и управленческих кадров на современном этапе развития общества является объективным требованием и условием становления инновационной российской экономики. Показателями качества высшего образования являются готовность выпускников к самостоятельной творческой деятельности при реше-

нии конкретных задач, интерес к будущей профессии, готовность к инновационному поиску.

Повышение уровня высшего профессионального образования непосредственно связано с новым качеством математической и естественнонаучной подготовки, так как, с одной стороны, этот блок дисциплин является фундаментом в формировании экономических и управленческих кадров, а с другой стороны, он оснащает будущего специалиста аналитическими и численными методами и технологиями для решения конкретных профессиональных задач.

Одним из главных направлений модернизации образования, базирующимся на новом экономическом механизме функционирования вуза, является управление развитием образования на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики. Это означает переход от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования.

Особенности этой работы в филиалах нашего вуза (как, впрочем, и большинства других российских вузов) связаны с тем, что для осуществления процесса создания кафедр естественнонаучных и математических дисциплин, а также для повышения экономической эффективности функционирования филиалов необходимо привлекать к образовательной деятельности местные научно-педагогические кадры. Анализ стандартов и учебных планов экономических и управленческих специальностей, конкретная деятельность в филиалах СПбГУСЭ показали, что при сохранении качества и специфики подготовки кадров сферы сервиса возможна передача преподавания таких дисциплин, как информатика, экология, БЖД, КСЕ местным научным педагогическим кадрам.

Опыт такого сотрудничества показывает, что для сохранения качества подготовки специалистов обязательным является выполнение ряда принципов взаимодействия кафедр вуза с местными научно-педагогическими кадрами:

1. Подбор местных преподавателей осуществляет руководство филиалов по согласованию с заведующими кафедрами университета и экспертной комиссией блока естественнонаучных и математических дисциплин.

2. Кафедры университета осуществляют полное методическое обеспечение переданных дисциплин.

3. Кафедры университета проводят установочные лекции и участвуют во всех формах контроля качества подготовки студентов по переданным дисциплинам.

4. Кафедры университета проводят стажировку местных преподавательских кадров.

5. Ведущие преподаватели кафедр университета регулярно проводят в филиалах открытые и показательные лекции.

6. Кафедры университета оставляют за собой право передачи только части учебного процесса (практические занятия, лабораторные работы, семинары) местным научно-педагогическим кадрам.

7. Университет регулярно проводит научно-методические семинары и другие формы повышения квалификации местных преподавательских кадров.

8. Университет осуществляет работу по внедрению элементов дистантного обучения и использования современных компьютерных технологий в образовательном процессе.

9. Филиалы совместно с университетом ежегодно проводят олимпиады по математике, физике, русскому языку и литературе, истории и иностранному языку для выявления наиболее способных абитуриентов данного региона.

Взаимодействие с регионами России в проведении образовательной деятельности не только позволит решить рассмотренные нами задачи, но также будет способствовать дальнейшему росту уровня подготовки научных и педагогических кадров регионов.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

О. П. Овчинникова, Е. Н. Жукова

*Орловская региональная академия государственной службы,
г. Орел*

Для Российской Федерации характерны значительные различия в уровнях социального и экономического развития ее регионов, и в особенности муниципальных образований, что связано как с огромной территориальной протяженностью страны и разнообразием ее природно-климатических зон, так и с неравномерным распределением производительных сил, историческими, национальными, религиозными и иными особенностями развития ее регионов. Существенную роль играет специфика государственного федеративного устройства, основанного на сочетании административно-территориальных и национально-территориальных принципов. Следует отметить, что на региональном уровне отмечаются схожие проблемы: муниципальные образования, входящие в состав субъекта Федерации развиты неравномерно – одни обладают выгодным экономическим положением и развитой сырьевой и производственной базой, другие практически не имеют ресурсов для собственного развития.

В связи с введением в действие Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» одной из важнейших задач является учет региональных и муниципальных особенностей их развития. Как правило, в данном случае имеют место не только различия, но и негативные аномалии территориальной дифференциации по исследуемым направлениям, и благоприятные факторы. При этом асимметрия характеризуется множеством разнородных показателей, набор которых наряду с общим ядром может быть специфичен для каждого исследуемого региона или муниципального образования.

В любом случае муниципалитеты, обладающие некими «избыточными» ресурсами, могут ускорять свое развитие, повышать качество жизни населения, развивать социальную сферу. Муниципальные образования, не обладающие подобными ресурсами, будут иметь более низкий уровень социально-экономического развития.

В таком случае задачей региональных органов государственной власти должно стать устранение указанных негативных тенденций, сближение уровней социально-экономического развития муниципальных образований территории. Устранение асимметрии социально-экономического развития производится с помощью государственной политики ее выравнивания.

Таким образом, сокращение асимметрии является неотъемлемой частью государственной социально-экономической политики на региональном уровне и должно являться одним из ее основных результатов.

Наиболее распространенным методом выравнивания отдельных аспектов асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований и регионов в целом является межбюджетное перераспределение финансовых средств.

Теоретически при одних и тех же значениях реальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований средства, выделяемые из регионального бюджета, могут распределяться по двум методам или их сочетанию.

Первый принцип – это выравнивание до «гарантированного минимума». В этом случае бюджетная обеспеченность муниципальных образований в результате распределения финансовой помощи повышается до одного и того же максимально возможного при заданном объеме ресурсов уровня. При всем очевидном положительном эффекте данного варианта выравнивания его основным недостатком является полное отсутствие стимулов для дотационных муниципальных образований (следует отметить, что большинство муниципалитетов являются дотационными, в особенности в аграрно-депрессивных регионах) разви-

вать собственную налоговую базу, поскольку в любом случае после получения финансовой помощи бюджетная обеспеченность будет выведена на одинаковый для всех уровень. Кроме того, одной из проблем является незначительная доля населения на территории сельских поселений, многие из которых – лица пенсионного возраста, в связи с чем налоговые доходы с физических лиц представляются, по меньшей мере, сомнительными.

Второй принцип – «пропорциональное выравнивание». В этом случае распределение финансовой помощи проводится пропорционально отставанию удельных приведенных доходов от заранее установленного уровня. Однако при реализации данного принципа могут пострадать наиболее «бедные» муниципальные образования.

Однако в настоящее время полностью отсутствует статистическая база по муниципальным образованиям, по поселениям. Поэтому говорить о применении каких-либо мер по выравниванию бюджетной обеспеченности в настоящее время можно только исходя из сложившейся региональной практики и имеющихся теоретических разработок.

Кроме того, уровень квалификации муниципальных служащих подчас оставляет желать лучшего (в особенности на уровне поселковых администраций и небольших муниципальных образований). Техническая оснащенность муниципалитетов также невысока. Именно поэтому без научной и консультационной поддержки муниципальным образованиям в настоящее время достаточно трудно обойтись, в особенности если речь идет о поиске дополнительных источников развития и об эффективном использовании имеющихся ресурсов.

В данной связи при Орловской региональной академии государственной службы создается научно-консалтинговый Центр содействия муниципальным образованиям. Разработана форма отчетности «Паспорт бюджетной обеспеченности муницип-

ципального образования». Предполагаются сбор информации по данной форме и составление базы данных в разрезе всех муниципальных образований на территории области. Будет организован информационный обмен между муниципальными образованиями.

При поддержке Центра муниципалитеты Орловской области смогут активизировать поиск дополнительных источников финансирования социально-экономического развития территорий. В настоящее время разрабатываются локальные проекты, финансирование которых будет осуществляться на грантовой основе.

Разрабатывается проект по организации и методическому обеспечению реализации муниципального финансового контроля, который также будет реализован в рамках указанного Центра. Кроме того, предполагается реализация краткосрочных образовательных программ по всему спектру муниципальных проблем.

Еще одним источником развития муниципальных образований является кредитная поддержка. В данном случае речь идет о создании разветвленной сети кредитных учреждений, предполагающих доступ населения к кредитным ресурсам и расчетному обслуживанию. Но открытие филиала коммерческого банка – дело дорогостоящее и хлопотное. Поэтому можно предложить создание автоматизированных рабочих мест коммерческих банков на площадях администраций муниципальных образований и поселений либо при почтовых отделениях.

Авторы надеются, что данные предложения помогут решить ряд проблем финансового обеспечения развития местного самоуправления.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

К. В. Павлов, А. С. Самохин

Белгородский государственный университет, г. Белгород

Территориальные особенности существенно повлияли на процесс развития предпринимательской деятельности в разных регионах России. Так, уже первые этапы осуществления приватизации государственной собственности – процесса, в ходе которого формируются предпосылки для развития рыночной конкуренции и создания многоукладной экономики, показали, что значительно различаются по темпам и качеству приватизированных предприятий индустриальные и аграрные районы. Лидирующие позиции в этом процессе последние годы занимают Центральный экономический район (20% от приватизированных предприятий в России), Поволжский (16%), Западно-Сибирский и Северный (по 12%), среди аутсайдеров Дальневосточный, Волго-Вятский и Центрально-Черноземный экономические районы (по 3-4%).

Такого рода различия связаны со множеством факторов, как объективного, так и субъективного характера. Так, большое влияние на соотношение секторов экономики по формам собственности оказывают отраслевая структура производства в регионе и его географическое положение. Как правило, доля государственного и смешанного секторов оказывается выше в тех регионах, в экономике которых значительную роль играет ВПК, а также в экстремальных и отдаленных регионах страны. Именно этим обстоятельством и можно объяснить то, что по числу занятых в государственном и муниципальном секторе на протяжении практически всего процесса формирования развитой рыночной среды в России лидировали такие ее макрорегионы, как Европейский Север, Восточная Сибирь и Дальний Восток. Кроме объективных факторов, на процессы развития предпринимательства существенное влияние оказывают также и факторы

субъективного характера, например, такие, как выбор варианта региональной стратегии социально-экономического развития.

В этой связи имеет смысл напомнить, что в условиях переходного к рыночным отношениям периода отмечались серьезные различия в темпах формирования рыночной среды в зависимости от выбора территориальной модели рыночного реформирования. Как своего рода антиподы рассматривались нижегородский и ульяновский варианты формирования развитой рыночной среды. Если политика администрации Ульяновской области выражалась в сдержанном отношении к приватизации, предпринимательству, частной торговле, если здесь упор делался на регулирование цен на основные продовольственные товары, а также запрет на вывоз за пределы области дотируемых товаров, то нижегородский вариант, наоборот, считался активно реформистским. Для него характерны: активная малая приватизация, приватизация ведомственного жилого фонда, интенсивное преобразование социальной инфраструктуры, активное содействие предпринимательству, торговле, отказ от регулирования потребительских цен, открытость региона и т. д.

Каждой из рассматриваемых моделей были присущи как позитивные, так и негативные аспекты и последствия. В частности, несмотря на то, что Ульяновская область не пользовалась в отличие от Нижегородской (где, напомним, ожидался быстрый рост экономики, которого так и не произошло) какими-либо заметными льготами за счет федерального бюджета, происходил значительный рост товарооборота в Ульяновской области при некотором его падении в Нижегородской, а также более быстрый рост в первом случае потребительских расходов. Однако в последнее время рост товарооборота в Ульяновской области замедлился.

Вместе с тем следует отметить, что те имущественные различия, которые были характерны для различных региональных моделей реформирования российской экономики на первых этапах переходного периода, исчезают по мере того, как рыноч-

ная среда по своим характеристикам приближается к стандартам, характерным для развитых стран. Иначе говоря, по мере развития рыночных отношений различие между разными региональными моделями и стратегиями нивелируются и сами эти модели приобретают все более унифицированный характер (разумеется, не следует и абсолютизировать этот процесс – по объективным причинам определенные социально-экономические различия между регионами, а тем самым и некоторые различия в стратегии их развития будут иметь место в любой момент времени). Причем необходимо добавить, что, как свидетельствует мировой опыт, процесс унификации различных региональных моделей по мере достижения экономикой состояния развитости можно наблюдать не только в современной России, но и практически во всех развитых странах, т. е. этот процесс можно рассматривать как определенную закономерность.

Наблюдающиеся в последнее время в отечественной экономике уменьшение, стирание различий между вариантами экономического поведения, характерного для различных регионов, проявляющиеся в том числе и в выборе разных вариантов стратегий их развития, можно объяснить достаточно высокими темпами роста ВВП и принимаемыми руководством страны мерами по усилению вертикали власти и пресечению центробежных процессов (кстати, в настоящее время уже нет существенных различий в стратегии развития упоминавшихся выше Нижегородской и Ульяновской областей). Все это в конечном счете привело к усилению проявления межрегиональных хозяйственных взаимосвязей и снижению показателей дифференциации в уровне развития между разными субъектами Федерации (здесь следует добавить, что именно с ростом благосостояния прежде всего связан процесс региональной унификации как в эффективно развивающихся постсоциалистических странах, так и в развитых капиталистических государствах в послевоенный период их функционирования (когда там быстро и эффективно развивалась разрушенная войной экономика), тогда как в усло-

виях сильного экономического кризиса, наоборот, усиливается региональная дифференциация).

Все большая однородность (если так можно выразиться) в региональной политике, проявляющаяся в том числе и в отношении процесса развития предпринимательства в разных регионах России, во многом объясняется также и происходящим в последние годы приведением нормативно-правовых и законодательных актов и документов в соответствие с общероссийскими требованиями. «Парад суверенитетов», характерный для первой половины 90-х годов XX века, во многом обусловил то, что законодательство и правовое нормотворчество (а в ряде республик и даже их Конституция) многих субъектов Федерации по ряду значимых положений не только существенно стало отличаться от федеральных аналогов, но и даже противоречить им. Усиление вертикали власти, характерное для периода президентства В. В. Путина, выразилось в том числе и в требовании привести законодательство субъектов Федерации, особенно в республиках и национальных округах, в соответствие с федеральными требованиями. Все это также позитивным образом сказалось на унификации территориальных моделей развития предпринимательских структур в разных регионах Российской Федерации.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ (РЕГИОН, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ)

Г. М. Победоносцева

Институт экономики и права КНЦ РАН, г. Апатиты

Главной целью деятельности органов власти города, региона, страны является необходимость существенно повысить уровень и качество жизни населения. За последние 10 лет положительные тенденции в этом направлении произошли. Однако в целом остается все еще значительное количество серьезных нерешенных проблем и на далекую перспективу, тем более, что

имело место ухудшение экономического положения в период с 1992 по 1996 годы, как в регионах России, так и в Мурманской области. Финансово-бюджетный кризис в августе 1998 года также не позволил бюджету Мурманской области не только справиться со своими бюджетными проблемами за счет рублевой эмиссии и за счет привлечения спекулятивного финансового капитала, но и не смог взять на себя финансовые обязательства.

Перенять положительный опыт работы за рубежом муниципальным и государственным служащим России было бы неплохо в период ухудшения экономической ситуации, особенно когда речь идет о разработке, принятии и реализации муниципальных управленческих решений. Например, большое количество европейских стран использует принцип финансовой обеспеченности любого решения. То есть как депутаты, так и исполнительный орган муниципалитета не дают населению своих стран таких обещаний, которые не могут быть выполнены ими из-за отсутствия финансовых ресурсов для их реализации. В своей работе местные органы власти в развитых странах активно применяют методы стратегического и корпоративного бизнес-планирования. Работа построена на обоснованных программах социально-экономического развития территорий.

В 2006 году на основании доклада, который опубликован на официальном сайте губернатора Мурманской области Ю. Евдокимова «О социально-экономическом положении Мурманской области в первом квартале 2006 года» можно отметить, что бюджеты – как областной, так и местные – исполняются в текущем году с большим напряжением. По причине недостаточности доходов в бюджеты не заложены средства на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы в сумме около 900 миллионов рублей, нет средств на закупку топлива по высоким ценам для завершения отопительного сезона. Местная пресса отметила, что в этом году Мурманская область вошла в число регионов, которые заявили об увеличении дефицита областного бюджета. При этом некоторые регионы РФ направили эти день-

ги на социальные проекты, другие – на сдерживание тарифов ЖКХ, третьи – на дополнительную помощь муниципалитетам. Мурманская область взяла кредит во «Внешэкономбанке» для реконструкции операционного блока Мурманской областной больницы, размер кредита составил 805 миллионов рублей, образовался дефицит. Федеральный же центр, как правило, предъявляет строгие требования к субъектам Федерации. Требовать финансирования следует после того, как сами изыскали средства, обосновать, что сделано на этом пути, – так ставит вопрос Федеральный центр. В результате такого затруднительного положения дел депутатам Мурманской думы неоднократно приходится корректировать, перераспределять финансовые средства и утверждать каждый раз вновь откорректированный бюджет, нередко нарушая при этом Закон РФ. Финансовый инструмент регионов – бюджет – является среди инструментов государственного воздействия на процессы социально-экономического развития регионов России главным и поэтому процедура принятия бюджета и внесения поправок не должна допускать нарушения российского законодательства.

Известно, что нормальный процесс социально-экономического развития любого российского региона и города невозможен без наличия эффективного бюджета. В сфере бюджета и планирования социально-экономического развития города Апатиты Мурманской области администрация города разрабатывает и представляет на утверждение городского Совета проекты планов и программ социально-экономического развития города, бюджета, организует их исполнение. В 2005 г. социально-экономическая ситуация города Апатиты признана стабильной с сохранением положительных тенденций. Отчет об исполнении городского бюджета за 2005 год, который был представлен на обсуждение жителям города, а затем вынесен на сессию Совета депутатов города Апатиты, был утвержден по доходам в сумме 831538 тыс. рублей, по расходам в сумме 839274 тыс. рублей с дефицитом в сумме 7736 тыс. рублей. Советом депутатов было

отмечено, что доходная и расходная части бюджета исполнены на 92,4%, дефицит составил 2,9% объема доходов городского бюджета без учета финансовой помощи из областного бюджета. Не были получены средства субвенций из областного бюджета в сумме 10956 тыс. рублей. Задолженность по расходным обязательствам, финансовое обеспечение которых осуществляется из Федерального фонда компенсаций, составила 3958 тыс. рублей. Не был выполнен план по собственным доходам из-за переоформления юридическими лицами права постоянного пользования земельными участками на право аренды. Это осуществлялось возвратами из бюджета налога на доходы физических лиц в виде социальных и имущественных вычетов физическим лицам, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, сверх запланированной суммы, перерасчетами по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам в пользу налогоплательщиков.

Но были значительно улучшены результаты финансово-хозяйственной деятельности в сельском хозяйстве, что стало возможным благодаря значительному увеличению ассигнований из областного бюджета на поддержку отрасли.

Динамично развивался потребительский рынок товаров и услуг, так как в течение года обеспечивался ежемесячный рост физических объемов оборота розничной торговли, общественного питания и платных услуг населению. Кроме того, в отчетном периоде были обеспечены повышение заработной платы работникам бюджетной сферы и своевременная ее выплата, расходование средств городского бюджета осуществлялось в соответствии с утвержденными лимитами бюджетных обязательств. В полном объеме были профинансированы первоочередные текущие расходы без привлечения заемных средств.

В 2006 году Совет депутатов города Апатиты решил учесть, что доходы городского бюджета в 2006 году формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, доходов в части погашения задолженности прошлых лет и задолженности по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам, под-

лежащим зачислению в городской бюджет в соответствии с бюджетным кодексом РФ и законодательством Мурманской области по нормативам отчислений, утвержденным законом Мурманской области от 28.12.2005 г. № 724-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2006 год». В настоящее время серьезная роль в повышении эффективного муниципального управления должна быть отведена согласованности действий представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также председателя Совета и главы исполнительной власти. Эффективность такого взаимодействия будет зависеть от количественного и качественного состава органов местного самоуправления, от тех управленческих технологий, которые они используют в работе для развития стимулирующих элементов бюджетной политики и выполнения финансовых обязательств, повышения уровня жизни населения российских городов.

ИНВЕСТИЦИИ В ОБРАЗОВАНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕГИОНЕ

О. В. Поташева

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Современные требования, предъявляемые экономикой развития региона, выявляют уровень образованности населения как основной фактор, влияющий на достижение цели и задач повышения качества жизни. Без активного, образованного, творчески мыслящего человека невозможно добиться успешного, конкурентоспособного положения данной территории. Сегодня каждая личность, вступая в процесс капитализации, активно позиционирует себя в обществе, тем самым старается отстаивать свои интересы, предлагать новые идеи и решения назревших проблем. Мы наблюдаем процесс объединения активных людей в общественные организации. В Карелии число разных по интере-

сам и видам осуществляемой деятельности таких организаций к началу 2006 года достигло более 1600. Известно, что более 20 из них осуществляют образовательную и просветительскую деятельность. В других же организациях образовательные услуги, играя неявную роль, выступают инструментом достижения цели, т. к. без дополнительных, новых знаний общественным организациям очень трудно отстаивать свои интересы. А это значит, что роль уровня образования населения, его способность к непрерывному обучению сегодня приобретают все более важное социальное значение в формировании гражданского общества в Карелии.

Известно что, инвестиции в образование в современных условиях осуществляются на трех уровнях: государственное финансирование, средства бизнеса и средства домохозяйств. Очевидно, что каждый из акторов инвестиций в образовательный процесс преследует свою цель:

– для государства важно сохранить доверие граждан, поэтому в приоритете осуществляется финансирование и развитие общего образования, дошкольное и профессиональное образование практически отдано государством на самообеспечение и финансируется минимально. В то же время разработанные и внедряемые целевые образовательные программы, направленные на развитие профессионального образования и высшей школы, только обостряют конкуренцию среди образовательных учреждений;

– интересы бизнеса заключаются в получении качественно подготовленных специалистов, поэтому он стремится в короткий срок провести переквалификацию кадров или целевым методом обучать свой персонал;

– средства из бюджета домохозяйств все чаще направляются на приобретение образовательных услуг. Связано это, прежде всего, с фактом престижности диплома о высшем образовании и возможностью получения большего дохода.

Исследование процессов, происходящих в Республике Карелия за период с 1994 по 2004 год, характеризуют образовательный потенциал хорошо развитой полноценной системой образования и значительными положительными результатами модернизации республиканской системы образования на первом этапе.

По данным исследования качества жизни, в 2004 году в субъектах Европейского Севера России Республика Карелия выгодно отличается наивысшим показателем достигнутого уровня образования населения и занимает 38-39 место по России. Сравнение результатов данных переписи населения в 1989 г. и в 2002 г. выявило, что общая численность населения, имеющего образование, в 2002 г. к уровню 1989 г. увеличилось на 104% (1989 год – 568 тыс. чел., 2002 год – 591 тыс.чел.). Это тем более значимо на фоне снижения общей численности населения республики.

В Карелии полнота охвата населения обучением составляет 65% от числа населения в возрасте 6 – 23 года. Данный показатель выше среднего по России. Карельское образование сегодня охватывает более 248 тыс. граждан. В образовательной сфере республики занято около 30 тыс. педагогов и специалистов.

В Карелии доля расходов консолидированного бюджета на образование в валовом региональном продукте в 2003 году составила 5,1 %. Государственное финансирование образования из средств консолидированного бюджета Карелии составляет на протяжении ряда лет около 20-22%, что выше общероссийских показателей.

Экономическая эффективность сферы образовательных услуг проявляется в динамике производства рыночных и нерыночных услуг в ВРП. Значительный рост объемов рыночных образовательных услуг в последнее время свидетельствует о динамичном развитии и наличии конкуренции на рынке, особенно на уровне профессионального образования и системы дополнительных образовательных услуг.

По структуре услуг образования, оказанных населению в 2003 году, по форме собственности выявлено преобладание государственных и муниципальных услуг (173,3 и 74), доля частных услуг составляет 81,2 млн. рублей.

Исследование объемов затрат домохозяйств на образовательные услуги в 2002 и 2003 гг. подтверждает готовность населения потреблять платные услуги и выявляет, что наибольшие расходы на образование из бюджета семьи выделяют домохозяйства со средним уровнем дохода.

Выявить число некоммерческих организаций, предоставляющих образовательные услуги на территории республики, не удалось в связи с недостаточностью информации об их деятельности и эффективности работы (отсутствия мониторинга), хотя их роль в повышении уровня образования населения за последние десять лет заметно возросла. Проектная деятельность неправительственных организаций (НКО) является одним из важных механизмов осуществления социально значимых инициатив в образовании в Республике Карелия. Деятельность НКО в основном направлена на образование взрослого населения (от 18 лет), и это не случайно, т. к. социальная адаптация взрослых на всей территории республики – единственный путь к становлению гражданского общества и достижению высокого качества жизни на территории.

Без развития образовательной среды в республике за счет совместных, партнерских отношений власти, бизнеса и гражданских институтов, направленных на привлечение и мотивацию взрослых к обучению на протяжении всей жизни, невозможно достичь социальных и экономических целей развития территории – повышения качества жизни. Ведь только грамотный, экономически активный человек может построить гражданское общество и повлиять на воспитание и становление нового поколения.

РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ: РЕГИОНАЛЬНОЕ НАУЧНОЕ СООБЩЕСТВО В АРХИТЕКТУРЕ ДИАЛОГА ВЛАСТИ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Л. В. Прохорова

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Задачи и функции власти в современной демократической России реализуются через соответствующие механизмы, к которым относятся, прежде всего, механизмы деятельности исполнительных органов власти. При этом процесс управления исследователи данной сферы оценивают и признают как более эффективный в случае, когда он поддерживается институтами гражданского общества, осуществляется с их участием и обслуживается наукой. Таким образом, сотрудничество исполнительной и законодательной ветвей власти с представителями гражданского общества при поддержке научного сообщества выступает как важнейший фактор успешной трансформации механизмов региональной власти.

В таком контексте вопрос взаимодействия регионального научного сообщества с органами власти и НКО в бюджетном процессе может быть отнесен к сфере политико-административного управления. Актуальность рассмотрения данной темы обусловлена, во-первых, целями и задачами реализации Концепции административной реформы в России в 2006 – 2008 гг., во-вторых, – задачами, выдвинутыми Президентом Российской Федерации в его Послании Федеральному собранию Российской Федерации в 2006 году; в-третьих, – необходимостью осмысления роли экономической и политической науки и места специалистов, представляющих ее, в региональном социально-экономическом и политическом процессе. Т. е. актуализируется вопрос о реализации социальной функции названных научных областей на уровне субъекта Федерации.

Поясним, что под архитектурой диалога власти и общества² мы понимаем формирование и развитие коммуникационных и социальных технологий, создающих доброжелательную среду взаимопонимания, способствующую организации конструктивного сотрудничества в бюджетном процессе как между представителями трех секторов общества – власти – бизнеса – гражданского, так и внутреннего сотрудничества на горизонтальном уровне внутри секторов.

Неотъемлемыми составляющими этой архитектуры являются:

– гражданская активность, что становится возможным при наличии в обществе определенного типа личности – личности, способной к конструктивному социальному взаимодействию во имя общих целей и интересов, а также к подчинению частных интересов общественным;

– готовность и способность органов государственного и муниципального управления к диалогу с гражданским обществом, к признанию структур гражданского общества равноправными партнерами в этом диалоге;

– наличие нормативной правовой базы, обеспечивающей регулирование формирования, деятельности и развития структур гражданского общества.

Республика Карелия является одним из субъектов Российской Федерации, в котором имеется определенный опыт работы в рамках рассматриваемой темы. Структурирование опыта позволяет выделить следующие направления совместной деятельности представителей регионального научного сообщества с органами власти и НКО:

1. Разработка нормативной правовой базы. Применительно к бюджетному процессу можно говорить об универсальных документах, имеющих стратегический характер для республики, и специальных документах, регламентирующих непосредственно бюджетный процесс.

² К последнему мы относим и представителей региональной экономической и политической наук.

К первой группе документов можно отнести, например, Концепцию социально-экономического развития Республики Карелия до 2010 года, Программу социально-экономического развития Республики Карелия и др. Ключевые позиции в подготовке таких документов занимают подразделения Карельского научного центра РАН. Документы, относящиеся ко второй группе, как правило, разрабатывают специалисты органов государственного и муниципального управления.

Особенностью текущего момента является разработка Концепции партнерства органов государственной и муниципальной власти, неправительственных организаций по развитию гражданского общества в РК. Данный документ разрабатывается при активном участии представителей НКО.

2. Экспертное обслуживание бюджетного процесса.

В Карелии имеется интересный опыт взаимодействия представителей науки и НКО в сфере организации общественного участия в бюджетном процессе, например, экспертиза проекта муниципального бюджета на следующий календарный год, а также отдельных его направлений (пример: молодежная политика в г. Петрозаводске) и представление результатов проведенной экспертизы на общественных слушаниях, заседании совета неправительственных организаций при председателе Законодательного собрания РК.

3. Создание специальных научно-образовательных подразделений в структуре действующих учреждений образования и науки (пример: Центр бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета).

Анализ имеющегося в РК опыта позволяет сделать вывод о том, что участие представителей регионального научного сообщества в архитектуре диалога власти и негосударственных некоммерческих организаций в бюджетном процессе способствует повышению степени консолидации различных уровней и ветвей власти и НКО в достижении целей социально-экономического развития республики

УЧЕТ И АУДИТ НА ЛЕСОЗАГОТОВИТЕЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ И ДОХОДЫ БЮДЖЕТА

М. Н. Рудаков, В. А. Тихоненко

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Лесопромышленный комплекс Республики Карелия, несмотря на происходящие структурные преобразования, остается ведущим в региональной экономике и представлен полным комплексом видов экономической деятельности – лесозаготовки, деревообработка, целлюлозно-бумажное и мебельное производство. Доля товарной продукции ЛПК в общем объеме произведенной продукции по республике составляет более 40%. На предприятиях ЛПК занято более половины всех работающих в промышленности. Доля продукции деревообрабатывающего и целлюлозно-бумажного производства составляет 56% в общем объеме обрабатывающих производств. Продукция ЛПК занимает значительное место на российском рынке: на долю Карелии приходится 59% общероссийского производства бумажных мешков, 24% производства бумаги, 35% – газетной бумаги, 6% – деловой древесины и 4% – пиломатериалов.

Казалось бы, в таких условиях лесопромышленный комплекс должен играть решающую роль и в доходах консолидированного бюджета республики. Тем более, что в последние годы в нем растет доля налоговых доходов (68,6% в 2005 году против 43,8% в 2002 году), возрастает и доля налога на прибыль (рис. 1).

Однако за период рыночных реформ вклад ЛПК в консолидированный бюджет принципиально изменился. В 2000-2002 годах доля лесопромышленного комплекса в промышленной прибыли составляла 85,2-87,8%, по итогам 2004 года на долю лесопромышленного комплекса пришлось всего 17,7%. Сальдированный финансовый результат предприятий и организаций ЛПК последние два года остается отрицательным, с тенденцией к возрастанию.

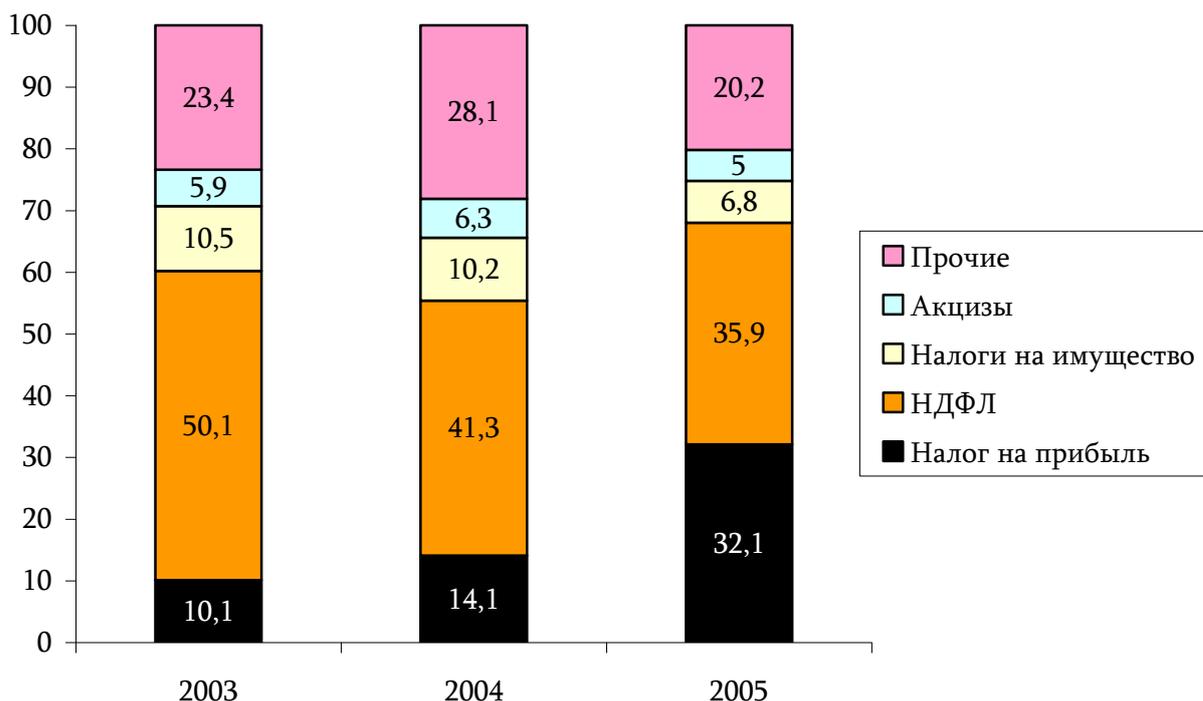


Рис. 1. Структура налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Карелия

Прежде всего вызывает тревогу недавно возникшая финансовая неустойчивость лесозаготовителей, не допускавших до 2004 года убытков. К сожалению, тенденции сокращения сальдированного результата и прибыли в целом по подотрасли обусловили сохранение возникшей в 2004 г. общей убыточности лесозаготовок (159,7 млн. руб.). При этом впервые за последние годы сократилось вывозка древесины (91,6%), производство круглых лесоматериалов и деловой древесины также сократилось – на 7-8% к уровню 2004 года.

Сложное финансовое положение предприятий в совокупности с распространенными схемами оптимизации налоговых платежей обусловило снижение бюджетных поступлений от лесозаготовителей. В изменении финансового положения и восстановлении роли и значения лесозаготовок как исходного произ-

водства в ЛПК свою роль должен сыграть правильно поставленный бухгалтерский учет, особенно аудит лесозаготовительных предприятий, прежде всего – их основного производства. Основным нормативным документом для этого являются Методические рекомендации (инструкция) по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции лесопромышленного комплекса, введенные в действие с 1 января 2003 года и используемые аудиторами и налоговыми службами при определении обоснованных расходов лесопромышленных предприятий.

В соответствии с ними учет затрат по лесозаготовкам организуется по фазам лесозаготовительного процесса в соответствии с технологией. Однако себестоимость товарной продукции в калькуляции по форме № 1 исчисляется в целом по всему лесозаготовительному процессу без подразделения по фазам производства с учетом изменения остатков незавершенного производства на один обезличенный кубометр товарной продукции. Группировка затрат в аналитическом учете ведется по статьям калькуляции себестоимости товарной продукции. Планово-расчетные цены на продукцию лесозаготовок (франко-первичные склады) исчисляются экономическими службами предприятий исходя из производственной себестоимости обезличенного кубометра соответствующих групп продукции лесозаготовок. В сводном учете затраты группируются по видам продукции (группам однородной продукции), фазам (переделам), цехам и т. п. в разрезе элементов и статей расходов. Сводный учет затрат на производство осуществляется на основе сводных данных (отчетов лесопунктов, нижних складов, ведомостей распределения расходов материалов, заработной платы и т. д.), получаемых в результате обработки первичной документации, оформленной в установленном порядке. Данные сводного учета используются при составлении калькуляции фактической себестоимости продукции.

Затраты на производство включаются в себестоимость продукции того отчетного периода, к которому они относятся, независимо от времени оплаты – предварительной или последующей. Отдельные виды затрат, в отношении которых нельзя точно установить, к какому калькуляционному периоду они относятся, включаются в затраты на производство и в калькуляции фактической себестоимости продукции в сметно-нормализованном порядке.

При выявлении неправильного или несвоевременного отнесения затрат на себестоимость продукции, выявлении в результате инвентаризации или проверки недостатч (излишков) сырья, материалов, топлива, незавершенного производства и готовой продукции в цехах и на складах предприятий, а также выявлении ошибок в учете затрат, относящихся к предыдущим периодам, должны быть произведены необходимые исправления в себестоимости продукции отчетного месяца. На основании данных сводного учета затрат на производство составляются калькуляции фактической себестоимости, которые используются для контроля за выполнением плана по себестоимости как отдельных видов, так и всей товарной продукции.

Правильный учет затрат служит основой исчисления экономически обоснованных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, не только гарантирует доходы государства, но и финансово благополучные перспективы предприятий.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ: ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

С. П. Сазонов, Д. Ю. Завьялов

Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства администрации Волгоградской области, г. Волгоград

Разграничение бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы в последние годы является объектом повышенного интереса. И если год назад вопрос том, насколько «удачно» или «неудачно» разграничены полномочия, рассматривался, прежде всего, в теоретическом плане, то в 2006 г. уже можно делать выводы исходя из первого опыта. Волгоградская область – один из немногих регионов, который уже в 2006 г. перешел на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» практически в полном объеме, в связи с чем опыт области заслуживает определенного внимания.

Доходная часть бюджетов муниципальных образований была сформирована в полном соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. В результате для поселений основой являются земельный налог, арендные платежи, НДФЛ. На примере Волгоградской области на 2006 год структура налоговых и неналоговых доходов бюджетов поселений выглядит следующим образом: земельный налог – 40,6%, доходы от использования имущества – 30,0%, налог на доходы физических лиц – 27,1%. Налог на имущество физических лиц и единый сельхозналог составляют 1,4 и 0,8% соответственно.

Земельный налог и арендная плата за землю отличаются сезонностью – до 2/3 поступлений приходится на второе полугодие, при этом земельный налог является одним из наиболее трудно собираемых. Органы местного самоуправления муниципальных районов не получают отчислений по налогу на землю и потому не заинтересованы в улучшении администрирования

данного дохода, что в свою очередь также не способствует повышению собираемости, мобилизации данного налога. Все это делает бюджеты поселений крайне неустойчивыми, зависимыми от сезонных и случайных факторов.

Основу доходной части бюджетов муниципальных районов составляет налог на доходы физических лиц и единый налог на вмененный налог для отдельных видов деятельности. На примере Волгоградской области (2006 год): исходя из нормативов отчислений, установленных Бюджетным кодексом РФ, налог на доходы физических лиц составляет 50% от суммы доходов, единый налог на вмененный налог для отдельных видов деятельности – 30,9%. Далее – доходы от государственной пошлины составляют 8,8%, штрафы, санкции – 5,3%. Бюджеты муниципальных районов в сравнении с поселениями более устойчивы, поскольку их основу составляют самые надежные, самые прогнозируемые налоги – НДФЛ, а также ЕНВД. С учетом дополнительных нормативов отчислений по НДФЛ удельный вес данных доходных источников составляет до 90% от налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных районов.

Структура налоговых и неналоговых доходов бюджетов городских округов Волгоградской области на 2006 г. выглядит иначе: основа – налог на доходы физических лиц – 45,2%, земельный налог – 20,8%, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 16,1%, доходы от использования имущества – 12,4%. Доходная база городских округов наиболее диверсифицирована, ее основу составляют четыре доходных источника, из которых преобладающим является НДФЛ. Доля земельного налога в бюджетах городских округов вдвое меньше, чем в муниципальных районах, при этом уровень собираемости земельного налога в городских округах выше, чем в районах. Поэтому бюджеты городских округов обладают наибольшим «запасом прочности» – устойчивости к изменениям в поведении налогоплательщиков, сезонным и случайным факторам. Потенциал бюджетов городских округов достаточно велик,

об этом свидетельствует и тот факт, что в Волгоградской области нет ни одного городского округа, получающего дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Проблему неустойчивости бюджетов поселений можно решить за счет перераспределения доходных источников между местными бюджетами таким образом, чтобы обеспечить наиболее равномерное поступление доходов в местные бюджеты всех уровней, создав стимулы для органов местного самоуправления как муниципальных районов, так и поселений для повышения эффективности администрирования доходов. Поставленная цель может быть достигнута благодаря следующим мерам:

1. Закрепить за бюджетами муниципальных районов часть поступлений по земельному налогу +50%, уменьшить поселениям норматив по земельному налогу, что позволит заинтересовать не только поселения, но и муниципальные районы к повышению собираемости и мобилизации земельного налога.

2. Закрепить за бюджетами поселений норматив отчислений по НДС на 10%, сократив при этом норматив отчислений, причитающийся муниципальным районам, что позволит сделать бюджеты поселений более устойчивыми, менее подверженными сезонному фактору.

Нуждается в дальнейшем совершенствовании и установленный порядок разграничения расходных полномочий между местными бюджетами.

Межбюджетные отношения в Волгоградской области на 2006 год были сформированы в июле – августе 2005 г. исходя из действующей на тот момент редакции ФЗ №131 и местным бюджетам были просчитаны минимальные расходные обязательства в соответствии с полномочиями, установленными ФЗ №131 (исключение составили полномочия по транспортному обслуживанию населения и дорожному хозяйству, которые в рамках переходного периода было решено сохранить за региональным уровнем).

В результате основу расходных полномочий поселений составили расходы на содержание органов местного самоуправления – 42,5%, на культуру (содержание сельских клубов и домов культуры, на библиотечное обслуживание) – 42,9%, расходы на ЖКХ (благоустройство территории и капитальный ремонт жилого фонда) – 7,0%, на оказание бюджетных услуг в сфере физкультуры и спорта (прежде всего – содержание стадиона в тех поселениях, где он есть) – 5,8%, на обеспечение первичных мер пожарной безопасности – 1,8%.

Основные расходные полномочия муниципальных районов – оказание образовательных услуг – 42,5%. В данные расходные полномочия входит содержание детских садов, школ за исключением расходов на выплату заработной платы учителям, на оплату методлитературы и иных расходов на учебный процесс. Здравоохранение – 34,7% от общей суммы расходов, в том числе содержание районных больниц, поликлиник, фельдшерско-акушерских пунктов. На содержание органов местного самоуправления муниципальным районом – 13,1%, иные полномочия – 9,7%.

Городские округа аккумулируют полномочия, как муниципального района, так и поселения. Расходные полномочия городских округов состоят из расходов на образование – 39,0%, здравоохранение и спорт – 24,0%, на содержание органов местного самоуправления – 11,3%, на ЖКХ – 8,7%, на национальную экономику (составление ортофотопланов, расходы на дорожное хозяйство и оказание транспортных услуг) – 8,9%, иные – 8,1%.

В результате проведенного анализа расходных полномочий явно следует: в ФЗ №131 допущен стратегический просчет – объем полномочий поселений в сфере оказания бюджетных услуг населению неоправданно занижен. В отдельных поселениях расходы на аппарат управления достигают 60-70% расходов бюджета. Даже с учетом переданных полномочий в сфере транспортного обслуживания населения и содержания дорог в границах населенных пунктов удельный вес расходных полно-

мочий поселений на содержание органов местного самоуправления в среднем составил бы не менее 30-35% от всех расходов. Содержание органов местного самоуправления – административные расходы, необходимые для надлежащего оказания населению бюджетных услуг, поэтому ситуация, в которой административные расходы составляют до половины стоимости бюджетных услуг, не может быть признана нормальной.

Не исправило положение дел и принятие Федерального закона от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием разграничения полномочий». В соответствии с указанным законом часть полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений была детализирована или обособлена в самостоятельные нормы (содержание музеев, средств массовой информации, осуществление мероприятий в сфере молодежной политики). Новые полномочия в сфере сельского хозяйства, состоящие из методической помощи органов местного самоуправления сельхозтоваропроизводителям, могли быть реализованы в рамках дополнительных расходов на содержание аппарата управления (содержание специалиста в сфере сельского хозяйства). Полномочия в сфере культуры, библиотечного обслуживания, физкультуры и спорта теперь уже закреплены не только за поселениями, но и за муниципальными районами. Это привело к возникновению новой проблемы: как разграничить имущество между муниципальным районом и поселением, если их полномочия практически одинаковы, а следовательно, и права на имущество (дом культуры, клуб, библиотека, спортивные учреждения) равны.

Сложившаяся система разграничения расходных полномочий нуждается в совершенствовании, но не столько в детализации уже сформулированных полномочий или закреплении за поселениями полномочий, аналогичных тем, что уже закреплены за муниципальными районами или наоборот, а в перемеще-

нии (перераспределении) полномочий с одного бюджетного уровня на другой.

За органами местного самоуправления муниципального образования должны быть закреплены такие полномочия по предоставлению бюджетных услуг, потребление которых локализовано в границах данного муниципального образования, что создает предпосылки для повышения качества бюджетных услуг, повышения эффективности использования бюджетных средств.

На наш взгляд, необходимо закрепить за органами местного самоуправления поселений полномочия в сфере содержания фельдшерско-акушерских пунктов и детских садов (яслей), за счет изъятия данных полномочий из ведения муниципальных районов. Бюджетные услуги фельдшерско-акушерских пунктов, детских садов потребляются, прежде всего, жителями того поселения, где расположены данные бюджетные учреждения. Поэтому и полномочия по оказанию данных бюджетных услуг населению должны аккумулироваться на уровне поселения, а не на уровне муниципального района.

Принятие данных предложений позволило бы в большей степени вовлечь органы местного самоуправления поселений в развитие территорий, снизить долю административных расходов в стоимости бюджетной услуги.

По отношению к муниципальным районам необходимо закрепить за органами местного самоуправления муниципальных районов полномочия по проведению культурно-массовых мероприятий районного масштаба. В соответствии с пп. 19.1 п. 1 ст. 15 ФЗ №131 органы местного самоуправления муниципальных районов обладают полномочием по «созданию условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры». Формально данная поправка дает возможность муниципальному району принимать программы, ориентированные на развитие учреждений культуры поселений, содержать в аппарате управления структурные подразделения или

отдельных специалистов, оказывающих методическую помощь поселениям по вопросам организации культурно-массовых поселенческих мероприятий, обеспечивающих бухгалтерское обслуживание поселенческих учреждений культуры. Необходимо уточнить редакцию ФЗ №131, закрепив за муниципальными районами полномочия по проведению культурно-массовых мероприятий районного масштаба.

БЮДЖЕТ ПОСЕЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Т. В. Сачук

*Карельский государственный педагогический университет,
г. Петрозаводск*

Почти половина созданных в Карелии сельских поселений имеют крайне незначительные собственные источники для формирования доходов своих бюджетов. Проблема состоит зачастую в том, что на территории этих поселений вообще отсутствует бизнес-деятельность, количество жителей небольшое, и это преимущественно люди пенсионного возраста. Перспективы не развития, а лишь выживания этих поселений крайне неутешительны.

В Карелии есть ряд поселений, которые на фоне остальных поселений выглядят относительно благополучно, и можно надеяться, что эти относительно благополучные с точки зрения бюджетной обеспеченности поселения смогут повысить качество жизни жителей и уровень социально-экономического развития населенных пунктов. Но даже в этих поселениях можно выделить ряд проблем формирования и использования бюджетов.

Одной из самых значимых проблем при формировании бюджетов может стать отсутствие правоустанавливающих документов на муниципальную недвижимость, что делает практиче-

ски невозможным коммерческое использование недвижимости с целью получения доходов.

Не проведенное межевание земель поселений и межевание земель на территории поселений не позволяет выставлять свободные земельные участки на аукционы под частное жилищное строительство или под строительство производственных объектов.

Еще одной проблемой формирования бюджетов может стать наличие на территории поселений бесхозных объектов. Документов, подтверждающих это, поселения не имеют, что не позволяет использовать эти объекты или делает их использование рискованным, поскольку всегда есть вероятность «появления» собственника после начала эксплуатации объектов в результате инвестиций со стороны муниципалитета или жителей территории.

Возможные доходы от приватизации объектов (муниципальных нежилых помещений) могут оказаться крайне незначительными, поскольку на территории спрос на эти объекты порой отсутствует или стоимость объекта является заниженной, так как по объектам муниципальной собственности не проведена оценка рыночной стоимости.

Формирование бюджетов поселений может быть затруднено по причинам организационного характера, например, не подготовлены и не приняты Положения о проведении аукционов по продаже земельных участков или по заключению аренды на право добычи полезных ископаемых, не подготовлены документы по реорганизации муниципальных предприятий, нет соответствующих документов для организации конкурсов управляющих компаний по обслуживанию муниципального жилья, не разработаны планы приватизации объектов муниципальных нежилых помещений. Требуется подготовить, обсудить, принять на сессии большое количество обязательных документов для организации эффективной деятельности муниципалитетов по управлению муниципальной недвижимостью.

Следует признать, что вероятность привлечения бюджетных средств за счет участия в целевых и инвестиционных программах федерального и республиканского значения у поселений также крайне низка, т. к. уровень профессиональных знаний и квалификации сотрудников исполнительных органов власти в области муниципального управления (особенно вновь созданных поселений) крайне низок.

Поскольку депутаты поселений первого созыва, как правило, не имеют опыта муниципального управления, можно ожидать значительных трудностей и в процессе использования бюджета поселений. Складывается такое впечатление, что большинство из депутатов не представляют реального экономического положения дел и думают, что главное – это «иметь свой бюджет», не отдавая себе отчет в том, сколько реально будет средств в бюджете поселений. В условиях крайне ограниченных финансовых средств в бюджете поселения одной из наиболее важных проблем будет проблема выбора приоритетов использования средств бюджета.

Важно отметить, что не всегда на уровне поселений присутствует понимание значимости и необходимости использования бюджетных средств на решение вышеуказанных задач. Даже в тех случаях, когда данное понимание есть у главы и депутатов, у поселений не будет достаточных средств для решения этих вопросов, к тому же резко ограничено время, в течение которого следует осуществить все работы по подготовке и принятию необходимых документов.

Для того чтобы поселения действительно смогли формировать свои бюджеты и обеспечить развитие своих территорий, следует уже сейчас предпринять ряд мер:

– в обязательном порядке проводить систематическое и комплексное повышение квалификации, как сотрудников исполнительных органов власти, так и депутатов поселений, в том числе «подсказывать» приоритетность некоторых расходов ме-

стных бюджетов, что позволит поселению со временем увеличивать поступления в свой бюджет;

- в рамках перечислений из бюджетов других уровней или за счет средств бюджетов других уровней предусмотреть денежные средства на межевание земель, оформление правоустанавливающих документов на объекты недвижимости;

- разработать и широко распространять примерные образцы (проекты) документов для практического использования в процессе муниципального управления;

- повысить роль и значение общественных организаций в области местного самоуправления (ассоциаций, союзов) с целью аккумулирования и широкого распространения наиболее интересного и полезного опыта в организации управления поселениями;

- организовать мониторинг со стороны муниципальных районов, субъектов Федерации за текущим управленческими решениями глав и Советов поселений с целью не допустить противоправные действия, которые могут привести к большим финансовым рискам будущих периодов;

- оказывать методическую, консультационную поддержку исполнительным органам власти поселений по вопросам развития коммерческой деятельности поселений;

- на уровне субъекта Федерации разработать ряд мер стимулирования коммерческих предприятий, которые будут делать добровольные пожертвования на решение социальных задач поселений.

Большое количество нерешенных проблем формирования и расходования средств бюджетов поселений следует признать и, исходя из этого, возможно, увеличить «переходный период» к реальной бюджетной самостоятельности поселений.

ВЕДЕНИЕ РЕЕСТРА РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Д. Ю. Стариков

Комитет финансов администрации города Ишима

Федеральный закон от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» установил новый принцип формирования расходов бюджетов, основанный на учете соответствующих расходных обязательств. Законом определяется понятие расходных обязательств. Применительно к муниципальным образованиям расходные обязательства – это обусловленные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, договором или соглашением, заключенным муниципальным образованием или от имени муниципального образования, обязанности муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета муниципального образования.

Основой реализации такого принципа формирования бюджета является четкое разграничение полномочий между уровнями власти. Принятие целого ряда федеральных законов позволило снять остроту проблемы. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил конечный перечень вопросов местного значения. Расходные обязательства муниципального образования формируются в соответствии с этими полномочиями на основе принятых органами местного самоуправления нормативных правовых актов. Например, к вопросам местного значения городского округа отнесены вопросы организации библиотечного обслуживания населения, создания условий для организации досуга и обеспечения жите-

лей городского округа услугами организаций культуры. Для их реализации органы местного самоуправления принятием соответствующих нормативных правовых документов учреждают структурные подразделения, курирующие сферу культуры и досуга населения. В свою очередь, данные органы заключают от имени муниципального образования договоры, соглашения с организациями культуры об оказании соответствующего вида услуг, а также договоры по вопросам административно-хозяйственного управления. Таким образом, вытекающие из договоров обязанности муниципального образования предоставить средства местного бюджета и будут являться расходными обязательствами муниципального образования.

На местном уровне могут приниматься нормативные правовые акты, напрямую влекущие за собой возникновение расходных обязательств (публичные обязательства). Например, реализация полномочия по обеспечению малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, может быть реализована, в том числе, и путем предоставления субсидий малоимущим гражданам на строительство либо приобретение жилых помещений. Вытекающие из принятого соответствующего правового акта органов местного самоуправления обязательства по предоставлению субсидий будут также являться расходным обязательством муниципального образования.

Статьей 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что расходные обязательства муниципального образования возникают также и в результате принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. При этом осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий производится за счет субвенций из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации (статья 63 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131). Таким образом, расходные

обязательства муниципальных образований подразделяются на расходные обязательства, исполняемые за счет собственных доходных источников, и расходные обязательства, исполняемые за счет средств субвенций из вышестоящих бюджетов и в пределах объемов этих средств.

Пунктом 5 указанной выше статьи устанавливается, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Содержание данного запрета означает, что муниципальные образования, например, не должны принимать на себя обязательства по финансовому обеспечению ни судебных органов, ни органов прокуратуры, ни фискальных органов.

В настоящее время в муниципальных образованиях проводится работа по формированию реестров расходных обязательств. В соответствии со статьей 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией.

Многие муниципальные образования в соответствии с методическими указаниями Министерства финансов Российской Федерации при разработке бюджетов на 2005 год формировали реестры расходных обязательств по рекомендованным Минфином РФ формам. Однако такие реестры не давали количественную оценку объема бюджетных средств, что не отвечает целям их использования при формировании расходной части бюджетов муниципальных образований и перспективных финансовых планов. Реестры расходных обязательств должны представлять собой не только свод (перечень) расходных обязательств, но и определять объем средств местных бюджетов на их реализацию.

В связи с этим в реестры расходных обязательств должны включаться нормативные правовые акты, из которых напрямую

следует возникновение расходных обязательств (как это было рассмотрено выше), а также перечень полномочий в целях реализации которых заключены договоры (соглашения), имеющие стоимостную оценку.

Ведение реестра расходных обязательств на данных принципах будет служить основой формирования бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, способствовать развитию перспективного финансового планирования, а также разделению бюджета действующих и принимаемых обязательств.

Предлагаемая Минфином РФ новая редакция Бюджетного кодекса излагает уточненное определение понятия «реестр расходных обязательств». В частности, из реестра расходных обязательств исключены нормативные акты органов местного самоуправления. Обязательным становится указание способа (методики) определения и оценки объема бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

К сожалению, новая редакция Бюджетного кодекса не устраняет противоречие о порядке ведения реестра расходных обязательств. Напомню, что в соответствии со ст. 53 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131 органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования. В то же время Кодексом определяется ведение реестра расходных обязательств муниципального образования в порядке, установленном местной администрацией.

Список использованной литературы

1. Нестеренко Т. Г. Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании расход-

ных обязательств / Т. Г. Нестеренко, С. Н. Сауль // Бюджет. 2005. № 5.

2. Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001-2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами / А. М. Лавров // Финансы. 2005. № 9. С. 3-12.

3. Артюхин Р. Е. От финансирования – к лимитам / Р. Е. Артюхин // Бюджетный учет. 2005. № 7. С. 4-7.

4. Маклева Г. И. Бюджетный учет / Г. И. Маклева // Советник бухгалтера. 2004. № 1.

ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ СИСТЕМУ ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

Н. Д. Столярова

*Аппарат Законодательного собрания Республики Карелия,
г. Петрозаводск*

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг. при планировании и исполнении бюджета с 2005 года применяется альтернативный метод реализации бюджетной политики – бюджетирование, ориентированное на результат¹. Данный метод является одним из важнейших инструментов повышения эффективности деятельности учреждений бюджетной сферы.

Единого общепринятого определения бюджетирования, ориентированного на результат, не существует. В целом бюджетирование, ориентированное на результат, – это более прогрессивная, по сравнению с затратным методом, методология подготовки и исполнения бюджета, где акцент переносится с затрат на результаты.

¹ Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Анализ международной практики использования методов бюджетирования, ориентированного на результат, показывает, что процесс перехода на такие методы бюджетирования не всегда проходит гладко, однако достоинства этого метода намного превышают издержки. Во всяком случае, количество стран, использующих в той или иной мере приемы и методы бюджетирования, ориентированного на результат, постоянно расширяется.

В основу бюджетирования, ориентированного на результат, заложен программно-целевой метод финансирования расходов. Несмотря на то, что формально целевые программы строятся на тех же принципах, что и программы бюджетирования, ориентированного на результат, между теми и другими имеются существенные различия.

Во-первых, различаются сферы приложения программ. В России целевые программы, как правило, носят межведомственный характер, что ведет к неудовлетворительной координации работ и слабому контролю за использованием бюджетных средств.

В источниках, описывающих международный опыт по использованию бюджетирования, ориентированного на результат, встречается немало ссылок на то, что именно осуществление межведомственных программ является наиболее сложной задачей в организационном плане, что основной упор при этом методе следует делать на внутриведомственные программы, а межведомственные программы могут служить лишь надстройкой на ведомственном каркасе.

Во-вторых, имеются различия в порядке финансирования программ. В Российской Федерации утверждение программы не гарантировало ее финансирования, задолженность по финансированию программ в одном году, как правило, не компенсировалась увеличением финансирования в последующие годы.

Аналогичная ситуация присуща и для регионов. В Республике Карелия в период с 2000 по 2005 год из республиканского бюджета только в области образования, например, финанси-

валось 10 целевых программ. Как свидетельствуют данные отчета об исполнении бюджетов Республики Карелия, две трети программ были профинансированы менее чем на 30%.

Начиная с 2004 года с учетом поэтапного перехода на новый метод планирования расходов бюджета количество целевых программ в области образования в Республике Карелия было сокращено с 10 до 3.

Базовым требованием программно-целевого управления при бюджетировании, ориентированном на результат, являются разделение социальной и экономической эффективности государственных расходов и количественная оценка прямых и конечных результатов реализации программ. В России и в Республике Карелия такой подход является скорее исключением, нежели практикой.

В странах, использующих бюджетирование, ориентированное на результат, при определении эффективности расходования бюджетных средств разграничивают²: *прямые (непосредственные) результаты деятельности* (объем общественных благ, услуг или работ, произведенных государственными учреждениями, например, количество проведенных в медицинских организациях операций), и *конечные социальные результаты* (социально-экономический эффект от предоставляемых государством услуг, например, повышение уровня образования населения).

Необходимо согласиться с точкой зрения специалистов, что для внедрения нового метода на стадии планирования бюджета необходимо разработать показатели, позволяющие оценивать эффективность произведенных бюджетных расходов и степень достижения поставленных целей. Для этого применяются следующие показатели эффективности и результативности:

показатель затрат – стоимостная оценка требуемых для предоставления бюджетной услуги финансовых, трудовых и ма-

² Lee R. Jr., Johnson R., Joyce ph. Public Budgeting Systems. P. 393.

териальных ресурсов (например, необходимых объемов средств для приобретения оборудования);

показатель выпуска – непосредственные результаты произведенных затрат, объем и качество предоставленных потребителям услуг или выполненных работ (например, количество лиц, получивших высшее образование);

показатель конечных результатов деятельности – последствия выполнения органами государственной власти, государственными учреждениями возложенных на них функций, поставленных задач, реализации программ. Они включают следующие индикаторы:

социальной эффективности – степень достижения поставленных целей, определенного социального эффекта в процентном или абсолютном выражении (как конкретный результат в отношении всего населения или определенной группы людей, получивших выгоду, например, повышение общего уровня образования населения);

экономической эффективности – стоимость затрат на единицу выпуска продукции (выполнения работ, оказания услуг, например, при строительстве школы таким показателем могут быть затраты государства на создание учебного места);

социально-экономической эффективности – соотношение полученного социального эффекта и произведенных затрат;

экономии или бережливости – экономное обращение с материальными ресурсами, то есть оптимальность, экономическая рентабельность приобретения и использования трудовых, финансовых и материальных ресурсов³.

Однако по оценке специалистов довольно сложно определить и контролировать конечный социальный результат, поскольку он может проявиться в долгосрочном периоде и зависеть от множества других факторов, в том числе и внешних. На-

³ Афанасьев Мст. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 136.

пример, сокращение преступности может быть результатом деятельности Министерства внутренних дел, реализации программ Министерства образования, следствием изменения демографической ситуации, общего улучшения экономической ситуации.

Тем не менее переход на программно-целевое бюджетное финансирование позволит своевременно корректировать программы для повышения их результативности, гибко перераспределять средства с учетом хода реализации программы, устанавливать целесообразность дальнейшего продолжения выполнения программы. Следовательно, новый метод позволит более эффективно распределять бюджетные средства между приоритетными направлениями государственной политики.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

И. Н. Сухова

*Петрозаводский филиал заочного обучения
Санкт-Петербургского университета МВД России, г. Петрозаводск*

Право на самостоятельный бюджет для субъектов Российской Федерации вытекает из положений статей 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации. И соблюдая структуру бюджетного законодательства Российской Федерации, субъекты Российской Федерации наделяются правом регулировать отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений при осуществлении бюджетного процесса¹.

Республика Карелия воспользовалась предоставленным ей правом и в соответствии с абзацем 1 статьи 2 Бюджетного кодек-

¹ Ст. 1, 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ.

са Российской Федерации органы государственной власти Республики Карелия в Законе Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК установили порядок осуществления бюджетного процесса в Республике Карелия.

При установлении основы составления проекта бюджета Республики Карелия, республиканским законодателем определяются вопросы по организации составления проекта бюджета Республики Карелия. Организующим органом является Правительство Республики Карелия, а исполняющим – Министерство финансов Республики Карелия². В анализируемом карельском законе определены особенности прогноза социально-экономического развития Республики Карелия (расчет социально-экономического развития Республики Карелия строится на основе данных социально-экономического развития республики за предыдущий год, прогноза социально-экономического развития республики до конца текущего года и тенденций развития экономики и социальной сферы на предстоящий год); перспективного финансового плана Республики Карелия; баланса финансовых ресурсов и единого баланса активов и пассивов Республики Карелия³; плана развития государственного сектора экономики Республики Карелия, а также порядок составления проекта закона Республики Карелия о бюджете Республики Карелия на очередной финансовый год и взаимосвязь законов о бюджете с другими нормативно-правовыми актами.

При установлении процедуры рассмотрения и утверждения бюджета Республики Карелия, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Законодательным собра-

² Ст. 27 Закона Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК.

³ Однако стоит отметить, что данный баланс не учитывается при рассмотрении документов и материалов, представляемых Главой Республики Карелия на рассмотрение Законодательным собранием Республики Карелия вместе с законопроектом о бюджете.

нием Республики Карелия региональный законодатель устанавливает порядок внесения проектов законов Республики Карелия о бюджете Республики Карелия, бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов в Законодательное собрание Республики Карелия, документов и материалов, представляемых на рассмотрение в Законодательное собрание Республики Карелия в процессе рассмотрения проекта о бюджете Республики Карелия, а также особенности рассмотрения с учетом региональной специфики⁴, отклонения, возвращения на доработку проекта закона Республики Карелия о бюджете Республики Карелия и временное управление бюджетом Республики Карелия.

Внесение изменений и дополнений в закон Республики Карелия о бюджете Республики Карелия определяется с учетом оснований для внесения изменений и дополнений в закон Республики Карелия о бюджете Республики Карелия, особенностей внесения изменений в случае сокращения (роста) расходов бюджета Республики Карелия более чем на 10% и дополнительных условий рассмотрения законопроектов о внесении изменений и дополнений в закон Республики Карелия о бюджете Республики Карелия, закрепленных в главе 8 республиканского закона.

Устанавливая правовые нормы исполнения бюджета Республики Карелия, региональный законодатель определяет особенности исполнения бюджета Республики Карелия, а также права участников бюджетного процесса на стадии исполнения бюджета Республики Карелия. Теоретически Республика Карелия не может устанавливать у себя систему исполнения бюдже-

⁴ Особенности рассмотрения проекта закона Республики Карелия на предстоящий финансовый год отражены с учетом Регламента Законодательного собрания Республики Карелия, принятого Постановлением Законодательного собрания Республики Карелия от 14 мая 2002 г. № 21- III ЗС.

та, как это закреплено в статье 51 Закона Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года, поскольку это исключительное право Российской Федерации. И статья 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в которой законодатель перечисляет бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не наделяет их полномочием устанавливать систему исполнения бюджета. Поэтому более правильным будет определить, что в Республике Карелия действует казначейская система исполнения бюджета.

Закрепляя порядок представления, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджета Республики Карелия и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, региональный законодатель регламентирует вопросы по представлению отчетов об исполнении бюджета Республики Карелия в Законодательное собрание Республики Карелия; представляемой в Законодательное собрание Республики Карелия документации и материалов одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета Республики Карелия; внешней проверке годового отчета об исполнении бюджета Республики Карелия; заключению по отчету об исполнении бюджета Республики Карелия; рассмотрению отчета об исполнении бюджета Республики Карелия Законодательным собранием Республики Карелия, а также по представлению, рассмотрению и утверждению отчета об исполнении бюджета территориального внебюджетного фонда Республики Карелия.

Таким образом, можно сделать вывод, что, устанавливая правовое регулирование бюджетного процесса, карельский законодатель логично вписывается в общую структуру регионального законодательства. Кроме того, карельский законодатель подчеркивает свою обязанность соблюдать структуру бюджетного законодательства Российской Федерации. Определяя порядок регулирования бюджетного процесса в Республике Карелия, законодатель учитывает региональную специфику.

РЕАЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. Н. Чернов

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Субъекты РФ как публично-территориальные образования осуществляют деятельность в сфере финансов и мобилизации, перераспределения и использования публичных денежных фондов.

Разграничение полномочий между органами публичной власти занимает особое место в финансовом обеспечении полномочий субъектов Российской Федерации. Действующее бюджетное законодательство, регулирующее отношения между Российской Федерацией и субъектами РФ, несовершенно и не отражает всех реалий бюджетной деятельности субъекта РФ, создает коллизии норм бюджетного и конституционного права, не имеет четкого механизма реализации.

Конституционный суд РФ в Постановлении от 10.12.1997 г. подтверждает право органов государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществлять «меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов. К таковым ...относятся средства бюджета области и областных внебюджетных и валютных фондов, кредитные ресурсы, ассигнования из федерального бюджета»¹.

Финансовые полномочия субъектов РФ являются объектом бюджетных правоотношений, зафиксированных бюджетно-правовыми нормами и представляющих собой публичные экономические отношения, опосредующие процесс образования и расходования фонда денежных средств на осуществление полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

¹ См.: П.2 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 10.12.1997 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997 г., № 51, ст. 5877.

В рамках публичной финансовой деятельности выделяют особую государственную финансовую деятельность по обеспечению бюджета доходами, от которой фактически зависит существование источника финансирования общественных потребностей².

Эти отношения весьма неоднородны, включают в свой состав как публичный, так и частный элементы. Бюджетно-налоговая деятельность публичного образования включает в себя, помимо прочего, деятельность по правотворчеству в указанных сферах.

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ осуществляются данным органом самостоятельно за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Деятельность государства по мобилизации, распределению и использованию публичных денежных фондов осуществляется на основе ряда правовых принципов, центральное место среди которых занимает принцип федерализма.

Принцип федерализма, проявляясь в сфере финансовой деятельности государства, сводится к следующим требованиям: наличие единого центра – Российской Федерации – и ее частей – субъектов РФ; согласование общегосударственных и региональных интересов путем централизации и децентрализации публичных финансовых ресурсов; наделение высокой степенью самостоятельности субъектов РФ в области бюджетно-налоговых полномочий; наделение субъектов РФ равными полномочиями в сфере финансовой деятельности; возложение ответственности на соответствующие органы государственной власти за осуществление функций, закрепленных за тем или иным публично-территориальным образованием; обеспечение единства эконо-

² См.: Петрова Г. В. Общая теория налогового права. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. С. 49.

мической политики в рамках государства и финансовой деятельности публично-территориальных образований; обеспечение органичного взаимодействия финансовых нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов.

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения установлены Конституцией РФ и ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Указанные органы самостоятельно несут расходы за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). В случаях, установленных федеральным законом, осуществление указанных полномочий может дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ могут приниматься федеральные законы. Включение в эти законы норм, определяющих объем и порядок осуществления расходов из бюджета РФ для реализации указанных полномочий, не допускается. Это положение развивает установленный ст. 31 Бюджетного кодекса РФ принцип самостоятельности бюджетов, заключающийся в праве органов государственной власти самостоятельно осуществлять бюджетный процесс и определять направления расходования средств соответствующих бюджетов.

Данное положение нередко трактуется достаточно упрощенно – как не допускающее никакого расширения перечня полномочий субъектов Российской Федерации. Естественно, что в условиях различной обеспеченности субъектов Федерации не все из них имели финансовые и материальные ресурсы для полноценной реализации такого рода полномочий.

Если у субъекта Федерации имеются достаточные финансовые средства, то перечень полномочий, осуществляемых его ор-

ганами государственной власти самостоятельно за счет средств регионального бюджета, может быть расширен законами самого субъекта Федерации. Но при этом непременно должны соблюдаться такие условия: эти полномочия могут осуществляться только за счет и в пределах средств регионального бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета), а также это не должно противоречить Конституции РФ и федеральным законам³.

Федеральное финансирование определенных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации влечет за собой и право, и обязанность федеральных органов исполнительной власти контролировать как исполнение полномочий, так и обоснованное целевое расходование средств.

Здесь имеются определенные ограничения, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации. В п. 6 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что органы государственной власти субъекта Федерации не вправе устанавливать расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Несмотря на то, что законодателем четко разграничены расходные полномочия, при их реализации возникают проблемы по установлению объемов и размеров обязательств субъектов РФ. Совершенствование федерального законодательства, регулирующего вопросы финансового обеспечения полномочий субъектов РФ, не завершено. Для этого, во-первых, необходимо создать единую взаимосвязанную систему нормативно-правовых актов финансового законодательства, основанную на общих принципах и осуществляющую полноту финансового регулирования. Во-вторых, установить эффективный механизм возме-

³ См.: Собянин С. С. Правовые основы социального развития субъектов Федерации // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 45.

ния расходов субъектов РФ по осуществлению государственных полномочий, в-третьих, обеспечить материальную и финансовую достаточность полномочий субъектов РФ.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ СОВРЕМЕННЫХ РЕФОРМ

Л. Г. Чернова

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Любая организация власти, в том числе и местное самоуправление, предполагает наличие не только организационно-правовой, но и финансовой – экономической базы. Без укрепления последней невозможно развитие органов местного самоуправления. Проблемы местных финансов накапливались десятилетиями. Важнейшая задача, которая уже решается в 2006 году, – оценка эффективности Федерального закона № 131-ФЗ, определившего реформирование местного самоуправления в России, а также последних изменений Бюджетного кодекса РФ. Проблемы формирования бюджетов муниципальных образований, межбюджетных отношений, имущественного комплекса муниципалитетов, а также создания эффективно функционирующих органов местного самоуправления с высоким уровнем кадрового и методологического обеспечения, базирующегося на соответствующей правовой базе, – лишь часть проблем муниципальной реформы.

По данным Счетной палаты, расходы муниципальных образований в среднем по стране в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а количество самодостаточных муниципальных образований не превышает 2% от их общего числа. Местные бюджеты не располагают средствами на выполнение мероприятий по реализации закона. Федеральным бюджетом на 2006 г. на господдержку местного самоуправления предусмот-

рены средства только в рамках ФЦП господдержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления в сумме 15 млн. рублей.

В то время как жизнеобеспечение населения в решающей степени зависит от финансового равновесия органов местного самоуправления, вопрос усиления доходной базы местных бюджетов до сих пор остается открытым. Однако речь в данном случае идет не только о сбалансированности местных бюджетов, что, конечно, чрезвычайно важно, а в первую очередь о том, как эта сбалансированность должна обеспечиваться, т. е. о наделении местного самоуправления необходимыми полномочиями по формированию собственных доходов. Так, в Исландии, США, Люксембурге, Испании, Австрии, Швейцарии, Швеции показатели финансовой автономии местных бюджетов составляют более 70%, в ФРГ, Японии, Франции, Финляндии – 56 – 68%. В России же местной власти высоким уровнем финансовой самостоятельности довольствоваться не приходится. Очевидным решением этого вопроса будет пересмотр долей закрепленных за местными бюджетами налогов в сторону увеличения, а также сам перечень налогов. Основная проблема закрепления доходов за местными бюджетами сводится к тому, что современная налоговая система России почти не содержит налогов, которые могли бы стать эффективными источниками доходов местных бюджетов. Это происходит по причине того, что налоговая база большинства налогов нестабильна, способна перемещаться, имеет рентный характер. Однако вопрос о расширении перечня местных налогов решать необходимо. Принципиальное значение имеет необходимость закрепления за местными бюджетами таких доходных источников, которые обеспечивали бы стабильное поступление доходов. Вот почему в местном налогообложении основной упор должен быть сделан на поимущественные и подоходные налоги. В этой связи в первую очередь следует рекомендовать закрепление за местными бюджетами части

налога на имущество предприятий. Подобная модель применяется во многих зарубежных странах. Например, в Швеции на местном уровне основным является налог на доход, который в среднем по стране обеспечивает примерно 42% поступлений в местную казну, во Франции – налог на собственность, приносящий около 35% всех доходов. Для применения данной модели в России имеются все необходимые предпосылки.

Целесообразно было бы полностью закрепить налог на доходы с физических лиц в части, уплачиваемой индивидуальными предпринимателями. Такое решение, кроме того, ориентирует местные органы власти на ужесточение контроля за этими доходами и улучшение организации сбора соответствующих налогов. Кроме этого, целесообразно решить вопрос о введении системы уплаты налога на доходы физических лиц по месту жительства. В местный бюджет должны, очевидно, поступать и некоторые налоги с потребителей, в частности, акцизы на отдельные товары. Таким образом, для усиления фискальных стимулов местных властей необходимо внесение изменений в федеральное законодательство.

Налицо также проблема горизонтальной несбалансированности местных бюджетов. С принятием Закона № 120-ФЗ система регулирования межбюджетных финансовых потоков федеральным законодательством претерпела изменения. Фактически правовые нормы межбюджетных отношений между центром и регионами были спроецированы на субфедеральный уровень. Критики называют такую систему финансового выравнивания неоправданно сложной и зарегулированной. Отмечается факт постепенного нарастания доли финансовой помощи в структуре доходов местных бюджетов, усиления финансовой зависимости местного самоуправления от региональных властей. В федеральном законодательстве необходимо предусмотреть более строгие требования к необходимости утверждения единой для всех муниципальных образований методики распределения финансовой помощи. Особое беспокойство связано с так называемой

мыми «отрицательными трансфертами». Требуется разработать методические рекомендации по их расчету.

Одной из составных частей экономической основы местного самоуправления является муниципальная собственность, право на которую заложено в действующем законодательстве. Муниципальный имущественный комплекс должен служить стабильным и развивающимся источником формирования доходной части местного бюджета. Однако в настоящее время до конца не урегулированы вопросы разделения муниципального имущества, реструктуризации долгов муниципальных предприятий, в том числе – в сфере ЖКХ. Малоразвитость доходной базы местных бюджетов обуславливается медленными темпами развития инновационного сектора. Для его стимулирования необходимо предусмотреть более серьезную организацию инвестиционной поддержки муниципальных образований в части развития муниципальной экономики и выведения из кризиса убыточных предприятий.

И последнее. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов одной из приоритетных задач государства должна стать выработка единых подходов и стандартов к организации внешнего государственного и муниципального финансового контроля, поскольку в соответствии со ст.272 Бюджетного кодекса РФ процедура проведения внешнего аудита местных бюджетов является обязательной, а количество муниципальных образований увеличилось. К тому же в рамках концепции реформирования бюджетного процесса и перехода от «управления бюджетными затратами» к «управлению результатами» и повышения качества управления государственными и муниципальными финансами необходимо укрепление внешнего финансового контроля, наделение контрольных органов полномочиями для аудита эффективности и результатов деятельности того или иного бюджетного направления. Назрело принятие на федеральном уровне государственной концепции финансового контроля, которая бы определила его роль и место для каждого уровня бюджета и их

взаимодействие между собой. К этому обязывают существующие проблемы межбюджетных отношений, которые не исчезнут с реализацией реформы местного самоуправления. Государственный финансовый контроль в отношении муниципальных образований, как и предоставление финансовой помощи, должен исходить из принципа минимизации государственного вмешательства в "обычных" (законодательно определенных) условиях функционирования муниципальных властей. Тем не менее текущий мониторинг и контроль региона за исполнением местных бюджетов, особенно зависимых от финансовой помощи, необходим. Его цель – стимулировать повышение качества управления муниципальным бюджетом, а также диагностировать финансовое состояние местного бюджета с целью своевременного принятия превентивных мер.

Этот и другие вопросы необходимо решать законодательно, причем немедленно.

БЮДЖЕТ КАК МАТЕРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ВОСПРОИЗВОДСТВА БЮРОКРАТИИ В РФ

Ю. Г. Швецов

Алтайский институт финансового управления, г. Барнаул

В Российской Федерации построен очень специфический вид капитализма: бюрократический. Специфика его заключается в том, что наряду с классической схемой поляризации общества: предприниматели – наемные работники дополнительно сформировался еще один класс – чиновничья бюрократия, играющая одну из ключевых ролей в постсоветском обществе.

Справедливости ради следует заметить, что чиновничество занимало ведущие позиции и при социализме времен СССР, только там оно было сконцентрировано в рядах партийной номенклатуры: партия как ведущая и направляющая сила государства. С периода провозглашения независимости России про-

изошла плавная трансформация функций чиновничества: если раньше оно курировало народнохозяйственный комплекс, призывая к эффективности социалистического производства на основе общественной собственности, то теперь своим главным предназначением провозглашает содействие развитию предпринимательства на основе частной собственности. При этом в количественном отношении армия чиновников, работающих в российском государстве, значительно превышает (по некоторым оценкам, в два раза) число занятых в условиях социалистической системы народного хозяйства. Можно констатировать, что государственно-бюрократический социализм плавно перешел в государственно-бюрократический капитализм, в процессе чего класс номенклатурного чиновничества укрепился количественно и материально.

Своим главным теоретическим постулатом обоснования целесообразности своего существования бюрократия считает необходимость государственного регулирования экономики, придание стихии рынка цивилизованного характера. Однако фактически, если отвлечься от популистских и декларативных лозунгов, номенклатура предстает в роли некоего посредника между предпринимателями, с одной стороны, наемными работниками в частном секторе и тружениками бюджетной сферы – с другой.

Бюрократия опутала наше общество незримой паутиной, парализовала экономику, поставила ее на службу собственным интересам, получая дань от крупных и мелких собственников, с помощью экономических и административных методов подавляя сопротивление предпринимателей и проявляя полное безразличие к жизненному уровню населения и национальным интересам страны.

Корни бюрократии уходят в далекую древность, история авторитетно свидетельствует о неминуемой подверженности процессу бюрократизации аппарата любого государства. Протекая с разной степенью интенсивности, этот процесс неизменно при-

водит к тому, что бюрократия «встраивается» в систему власти и управления, административно-хозяйственный механизм и аппаратные структуры каждой страны.

При этом исходным (отправным) моментом начала бюрократизации последних является постепенная утрата ими содержательной направленности своей деятельности, которая усиливается по мере свертывания демократии в обществе. Как социальное явление бюрократия представляет собой специфическую деятельность группы людей, связанную с выполнением функций по управлению государством, образовавших особую, трудно контролируемую сферу собственных корпоративных интересов.

Другими словами, бюрократия предстает как замкнутое общество в структуре государственного аппарата, реализующее функции власти от имени государства, при этом солидаризирующее себя и свои корпоративные интересы с государством и государственными потребностями.

Характерной чертой бюрократии является жесткая внутренняя иерархия организации и одновременно замкнутый характер ее деятельности по отношению к внешнему миру, обеспечивающие надежный заслон для утечки информации. Иерархическая структура бюрократии обуславливает абсолютизацию силы центральных органов управления, т. е. зависимость от узкого круга лиц, сосредоточивших у себя всю полноту административной власти. Построенная по принципу пирамиды, бюрократическая система сформировала разбухший и разветвленный аппарат управления, подчиненный центру, осуществляющий контроль за всеми сферами жизнедеятельности общества.

Для любой бюрократии предпочтительной формой собственности является государственно-монополистическая. Реализуя функции владения, пользования и распоряжения этой собственностью, она предстает в виде сложного, дублированного по иерархической лестнице механизма власти и управления, сросшегося с государством и одновременно выступающего над ним надстройкой.

Фактически государство попадает в частную собственность к бюрократии, при этом последняя как собственник имеет приоритет по отношению ко всем остальным классам и слоям общества.

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

И. Р. Шегельман, М. Н. Рудаков, Л. Н. Щеголева

*Карельский научно-исследовательский институт
лесопромышленного комплекса Петрозаводского государственного
университета, г. Петрозаводск*

В экономике республике и ее основном звене – лесопромышленном комплексе (ЛПК), несмотря на неравномерность и некоторое замедление темпов, выделяются положительные тенденции изменения объемных натуральных и стоимостных показателей развития. На протяжении многих лет интерес для иностранного капитала в региональной экономике представлял исключительно ЛПК (около 90% иностранных инвестиций). Только после 2000 года интерес для иностранного капитала стали представлять пищевая промышленность, оптовая торговля и связь. В результате доля средств, направляемых иностранными инвесторами в ЛПК, ощутимо уменьшилась (1999 г. – 94,5%, 2003 г. – 34,1). Их абсолютный объем относительно стабилен и находится в пределах 12,5-15,0 млн. дол. США (годовой объем иностранных инвестиций в экономику Карелии 35-40 млн.). Российские инвесторы диверсифицированы: ЛПК притягивает около четверти инвестиций в основной капитал.

Российские вложения в основной капитал сконцентрированы в ЦБП – около двух третей всех вложений в ЛПК, явный «пасынок» – деревообработка – около 10% вложений. Иностранцев практически нет в ЦБП (менее 1% всех иностранных инвестиций в ЛПК). Распределение иностранных инвестиций между

лесозаготовителями и деревообработчиками, первоначально складывающееся в пользу лесопиления, в 2001-2003 годах выравнивалось (по 17-18% общего объема иностранных инвестиций).

В перспективе состояние консолидированного бюджета республики определяется финансовым состоянием предприятий ЛПК. Достижение необходимых финансовых результатов не только снизит напряженность в обеспечении финансовыми ресурсами социальной сферы, но и позволит решить многие социальные проблемы ЛПК, в частности, проблему поддержания и развития жизнедеятельности лесных поселков. В ЛПК рост производства важнейших видов продукции в натуральном выражении за последние годы в полтора-два раза опережал аналогичные показатели в электроэнергетике и черной металлургии (исключение – производство пиломатериалов).

Задача повышения бюджетной эффективности регионов России на современном этапе экономического и социального развития страны не может быть решена без широкого применения технологических инноваций и без соответствующего инвестиционного климата. Научно обоснованные технологические инновации – это путь к привлечению в республику инвестиций, организации современных и реконструкции действующих производств, созданию новых рабочих мест и, как следствие, – путь к интенсивному пополнению бюджета. Очевидно, что для Карелии важнейшие направления приложений технологических инноваций – лесной и горнопромышленный комплекс.

Развитие этих комплексов необходимо для формирования бюджетов Карелии и в целом Российской Федерации, создания новых производств, вовлечения в промышленную сферу и инфраструктуру кадров различного уровня, выхода на зарубежный рынок и привлечения инвестиций в условиях присоединения к ВТО. Необходимо повысить экономическую отдачу промышленных предприятий и решить проблему полного использования лесных и горно-минеральных ресурсов региона.

Основой для приложений инноваций является ресурсная база региона, а ее привлекательность для инвесторов определяется достоверными и наглядными базами данных о региональных лесных и горно-минеральных ресурсах. Дополнительный блок баз данных, необходимых для инвесторов, – это базы данных об инфраструктуре региона. В области формирования этих баз данных в республике работают ПетрГУ, ГП «Кареллеспроект» и КарНЦ РАН.

Создание базы данных о природных ресурсах, влияющих на развитие недропользования для всей территории Республики Карелия, требует выполнения большого объема научных исследований, для осуществления которых, по экспертной оценке, необходимо серьезное финансирование, предусматривающее уточнение методики дальнейших работ и соответственно принципов включения в последующей работе в базу данных других видов ресурсов, прежде всего, водных и земельных.

В числе разработок КарНИИЛПКа ПетрГУ в этом направлении – базы данных о бюджетной эффективности в ЛПК и смежных отраслях, о динамике ЛПК, о предприятиях ЛПК, о инвестиционных проектах, создание электронной системы контроля и анализа выполнения бизнес-планов лесопользователей, получивших участки лесного фонда в аренду, математические модели материальных потоков в ЛПК с учетом образования вторичных ресурсов и др. Эти НИОКР позволили объединить потенциал специалистов КарНИИЛПКа, кафедры прикладной математики и кибернетики и кафедры технологии и оборудования лесного комплекса ПетрГУ и другие организаций Карелии.

Следующий этап решения вопроса об эффективности технологических инноваций – это научно обоснованное бизнес-планирование. В рамках этого направления КарНИИЛПК имеет многолетний опыт осуществления по заказам предприятий комплексного анализа их деятельности. С использованием бизнес-планов института ряд лесопользователей улучшил свою работу. Институтом обоснован инвестиционный проект создания в Медвежьегорске завода по производству лесозаготовительных

машин из импортных комплектующих. Завод фирмой Харви Форестери введен в эксплуатацию, выпущены первые машины, начата их рядовая эксплуатация и тестирование. Ряд заказчиков по обоснованным КарНИИЛПКом проектам получил кредиты. Во всех разработанных бизнес-планах рассчитана бюджетная эффективность технологических инноваций в разрезе видов бюджета и видов налогов.

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (ОПЫТ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ)

Е. А. Шелюк

*Поморский государственный университет им. М. В. Ломоносова,
г. Архангельск*

Местное самоуправление является уровнем власти, наиболее приближенным к населению и призванным обеспечить удовлетворение его потребностей. Экономическая самостоятельность местного самоуправления является важнейшим условием устойчивого развития территории.

В Европейской хартии местного самоуправления особое внимание уделяется праву местных органов власти «на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий»¹. К важнейшим принципам обеспечения такой финансовой самостоятельности относятся:

- достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям;
- свобода распоряжения органов местного самоуправления этими средствами;

¹ Ст. 9, Хартия местного самоуправления.

- поступление максимально возможной части финансовых средств за счет местных налогов и сборов;
- др.

В современных условиях экономическая база местного самоуправления определяет возможности и характер развития муниципального образования. Финансовый потенциал территории формируется из трех исходных условий: производственного потенциала муниципального образования, т. е. совокупности трудоспособного населения, предприятий различных отраслей народного хозяйства и природных ресурсов, расположенных на данной территории; собственного финансового капитала муниципального образования; развитой финансовой инфраструктуры. От этих условий будет зависеть размер финансовых ресурсов, создающих налогооблагаемую базу для пополнения доходной части местного бюджета, а значит, и уровень развития самого муниципального образования.

В состав доходов местного бюджета относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления. Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, вступившие в силу в 2005 и 2006 годах, существенным образом изменили характер формирования доходной базы местного бюджета.

В результате реформы в Архангельской области организовано 19 муниципальных районов, 7 городских округов и 203 поселения. В 2006 году только в 99 поселениях принят бюджет, остальные 104 поселения финансируются по смете.

Анализ доходной части местных бюджетов регулярно проводится в большинстве регионов Российской Федерации, и в подавляющем числе субъектов выявляется значительное снижение уровня собственных доходов в доходах бюджетов районов, городов и поселений. В среднем по муниципальным образованиям Архангельской области этот показатель составляет 50,08%.

Наиболее благоприятная ситуация складывается в городских округах, где собственные доходы местного бюджета составляет в среднем 68,953%. В основном это достигается благо-

даря поступлениям от налога на доходы физических лиц, доля которого в собственных доходах бюджетов городских округов в среднем составляет 61,21%. Доли местных налогов, к которым относятся налог на имущество физических лиц и земельный налог, соответственно составляют 0,57 и 3,866% (в среднем по городским округам).

Достаточно высокий показатель собственных доходов, наблюдаемый в бюджетах муниципальных поселений Архангельской области, – 58,8%, объясняется тем, что в 2006 году собственный бюджет приняли лишь наиболее успешные муниципальные поселения. В 2007 году, когда самостоятельный бюджет появится у всех муниципальных поселений, этот показатель, вероятно, значительно снизится. Будущие доходы этих бюджетов сейчас входят в состав бюджетов муниципальных районов. Именно этой причиной можно объяснить такую низкую долю собственных доходов в бюджетах муниципальных районов – 22,48%².

Можно выделить несколько проблем, возникающих при формировании доходной части местного бюджета, независимо от статуса муниципального образования.

Первая и основная проблема связана с поимущественными местными налогами: налогом на имущество физических лиц и земельным налогом.

Общей для этих налогов проблемой является регистрация права собственности юридических и физических лиц на принадлежащее им имущество. Без такой регистрации невозможно достоверно оценить налоговую базу муниципального образования, а значит, и спрогнозировать будущие поступления в местный бюджет. Такая регистрация требует временных и материальных затрат со стороны владельца имущества, а в будущем

² Данные приведены в среднем по городским округам, в среднем по муниципальным поселениям, в среднем по муниципальным районам. Источник данных – консолидированный бюджет Архангельской области на 2006 год.

приведет к росту налогового платежа в абсолютном измерении. Учитывая все это, потенциальные плательщики налога не спешат официально оформлять право собственности на свое имущество.

Земельный налог должен стать одним из главных доходных источников бюджетов муниципальных поселений. Для того, чтобы это стало возможным, необходимо провести мероприятия по кадастровой оценке стоимости земли, а у большинства муниципальных образований не хватает средств на эти цели. В первую очередь, незавершенность работы по подготовке сведений для исчисления земельного налога характерна для уровня поселений.

К другим актуальным проблемам формирования и исполнения доходной части местных бюджетов можно отнести:

- Низкий уровень налоговых доходов в доходной части бюджетов муниципальных образований (особенно характерно для муниципальных поселений).

- Зависимость от финансовой помощи бюджетов вышестоящих уровней. По оценке Министерства финансов РФ, доля финансовой поддержки муниципальных образований должна составлять не более 40 % от всех доходов МО, но поскольку основные налоговые источники доходов закреплены за вышестоящими уровнями бюджетной системы, то финансовая поддержка становится основным источником доходов местного бюджета. Отсюда возникает проблема незаинтересованности муниципалитетов в росте собственных доходов, так как это обернется снижением объемов финансовой помощи.

- Незаинтересованность налоговых органов в повышении сбора местных налогов. Укрупнение налоговых инспекций и сокращение количества налоговых сотрудников приводит к укрупнению территориальной детализации налоговой отчетности. Сведения о начислении и поступлении налогов формируются в целом по межрайонным инспекциям, а не по муниципальным районам. В разрезе муниципальных поселений такой информации нет вообще.

- Слабая подготовленность администрации муниципальных поселений по расчету доходной части бюджета.

Приведенный перечень является далеко не полным. В процессе реализации Федерального закона №131-ФЗ выявляются все новые проблемы, требующие для своего решения объединения усилий региональных и местных властей.

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЫ

Г. Т. Шкиперова

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Эффективные механизмы финансовой поддержки охраны окружающей среды в России развиты недостаточно. Об этом свидетельствует низкий уровень бюджетного финансирования природоохранной сферы на всех уровнях. Лидерство в финансировании природоохранных мероприятий в регионах перешло в руки хозяйствующих субъектов, чьи бюджеты на экологические нужды превосходят государственные затраты. С одной стороны – это можно рассматривать как положительный итог реализации принципа «загрязнитель платит», но с другой стороны позволяет говорить об отсутствии государственного интереса к сфере охраны окружающей среды как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Кроме того, из-за отсутствия реальных финансовых механизмов региональные программы охраны природы и системы особо охраняемых природных территорий оказываются вне поля внимания экологически ориентированного бизнеса. Иностранная финансовая поддержка охраны природы в регионах также не всегда эффективна, реальные поступления по линии международных расчетов незначительны. В то же время следует отметить неуклонный рост поступлений в бюджеты всех уровней от таких доходных источников, как платежи за использование природных ресурсов и плата за негативное воздействие на окружающую среду. Неэф-

фективное их использование не может не сказаться на экологической ситуации в регионах и стране в целом.

Республика Карелия в этом плане не является исключением. Основным источником финансирования инвестиций в природоохранную сферу являются собственные средства предприятий (166,5 млн. руб., или 78,9% в 2004 г.), а также другие внебюджетные источники (31,5 млн. руб., или 14,9%). Доля же бюджетных средств в 2004 г. составляла лишь 13,1 млн. руб., или 6,2%, в том числе из федерального бюджета – 3,5 млн. руб., или 1,7%, из бюджета Республики Карелия и местных бюджетов – 9,5 млн. руб., или 4,5%.

В связи с перераспределением расходных полномочий в соответствии с законодательством в 2005 г. произошло уменьшение расходных обязательств субъектов РФ в результате передачи на федеральный уровень обязательств по финансированию ряда природоохранных мероприятий. К ним относятся охрана и восстановление лесных ресурсов, охрана водных объектов, ремонт и содержание гидротехнических сооружений, обеспечение мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы, санитарно-эпидемиологический контроль и др. В связи с этим многие показатели бюджета 2004 г. нельзя напрямую сравнивать с бюджетом 2005 г.

Тем не менее следует отметить, что в 2005 г. расходы бюджета республики на охрану окружающей среды составили лишь 5 млн. руб. Для решения наиболее важных проблем в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в Республике Карелия утверждена РЦП «Экология и природные ресурсы РК на 2004-2010 годы». В рамках Программы в 2004 г. выполнено природоохранных мероприятий на сумму 10,4 млн. руб., в 2005 г. – лишь на 4,6 млн. руб.

Анализ динамики поступления и распределения налоговых и неналоговых платежей за пользование природными ресурсами в республике по уровням бюджетов в период 1995-2004 гг. свидетельствует о:

– позитивной тенденции роста доли данных платежей в общих поступлениях налогов и сборов с 4,5% в 1995 г. до 13,1% в 2004 г.;

– резком уменьшении доли платежей, оставляемых в распоряжении субъектов Федерации, в том числе консолидированного бюджета Карелии (республиканского и местных бюджетов), с 84,4% в 1995 г. и 96,4% в 2003 г. до 61,4% в 2004 г.

В соответствии с внесенными в законодательство изменениями значительная часть платежей за природные ресурсы поступает теперь в федеральный бюджет. Основные изменения произошли в части перераспределения платежей за лесные ресурсы, которые раньше поступали полностью в республиканский и местный бюджеты по нормативу соответственно 45 и 55%, теперь же основная часть данного сбора уходит на федеральный уровень. В бюджет республики поступают платежи за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню. Такие же изменения произошли в отношении платежей за пользование водными объектами и водного налога, которые до 2005 г. зачислялись в республиканский (по нормативу 50%) и местный (по нормативу 50%) бюджеты, а теперь полностью перешли на федеральный уровень. Основными источниками доходов бюджетов поселений, муниципальных районов и городских округов в части платежей за природные ресурсы становятся земельный налог, арендная плата за землю и доходы от продажи земельных участков (до разграничения прав собственности).

Кроме платежей за пользование природными ресурсами, законом предусмотрена также плата за негативное воздействие на окружающую среду. В 2004 г. действовало постановление Правительства РФ от 12.06.2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления». В соответствии с ним предприятиями республики внесены 148,2 млн. руб. платы

за негативное воздействие на окружающую среду (63,2 млн. руб. в 2003 г.).

Плата за негативное воздействие на окружающую среду по новым условиям распределяется по трем уровням: федеральный – 20%, республиканский – 40% и муниципального района или городского округа – 40%.

Сопоставление динамики поступления платежей за пользование природными ресурсами и платы за негативное воздействие на окружающую среду с объемом бюджетных инвестиций в природоохранную сферу свидетельствует о незначительной роли бюджетных ассигнований в финансировании мероприятий по охране окружающей среды.

К сожалению, недостаточность инвестиционных средств, бюджетное финансирование природоохранной деятельности по «остаточному» принципу, неэффективное использование средств, поступающих от экологических платежей и платежей за пользование природными ресурсами, сказываются на экологической ситуации в республике. Об этом свидетельствует значительный рост показателей негативного воздействия на окружающую среду, зачастую неадекватный росту объемов производства. Так, объем сброса сточных вод в поверхностные водные объекты в 2004 г. увеличился на 8% по сравнению с 2003 г., выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух выросли на 2,9%, отходов образовалось на 4,5% больше. Кроме того, в республике существует ряд других экологических проблем, требующих решения именно за счет бюджетных средств. Это отсутствие канализационных очистных сооружений в шести районных центрах, критическая ситуация в отношении ООПТ регионального значения (за последние 5 лет в республике не создано ни одного охраняемого объекта, срок действия многих заказников давно закончился и т. д.), отсутствие инфраструктуры для переработки отходов.

О ЗАВИСИМОСТИ СТРУКТУРЫ КАПИТАЛА КОРПОРАЦИЙ ОТ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА

М. И. Яндиев

*Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова,
г. Москва*

Среди ученых и профессиональных финансистов давно существует понимание того факта, что государственный долг оказывает серьезное влияние на финансовый сектор. Детализируя данное понимание, автор анализирует **зависимость между консолидированной структурой капитала корпораций и структурой консолидированного государственного и муниципального долга** (табл. 1, 2). Предположительно структура госдолга может влиять на состояние финансовых рынков, а их параметры – предопределять выбор корпорациями источников капитала.

Таблица 1

*Основные положения зависимости структуры капитала
корпорации от структуры государственного долга*

№	Изменение структуры госдолга	Реакция экономики	Выбор корпораций
1	Рост доли бюджетных кредитов	Ухудшение параметров всех финансовых рынков	Собственные средства и финансовые векселя
2	Рост доли коммерческих кредитов	Ухудшение параметров рынков акций и облигаций	Банковские кредиты
3	Рост доли облигационных займов	Улучшение параметров рынка облигаций, ухудшение параметров рынка акций	Долговой капитал (банковские кредиты или облигации)
4	Рост доли гарантии	См. п.2, но в более сильной форме	Банковские кредиты
5	Рост доли кредиторской задолженности	Ухудшение параметров экономики в целом	Собственные средства
6	Рост доли задолженности унитарных предприятий	См. п. 5, но в менее слабой форме	Собственные средства

В работе рассмотрено шесть вариантов изменения структуры госдолга. Ни один из них не стимулирует развитие рынка акций, но зато многие в определенных случаях, наоборот, дестабилизируют его. Следовательно, для развития рынка акций, что является достаточно важной задачей экономического развития России, финансовые органы страны должны так регулировать консолидированную структуру государственного и муниципального долга, чтобы не допускать серьезного роста факторов госдолга, когда они начинают оказывать негативное влияние на выбор корпорациями источников финансирования.

Иначе говоря, необходимо, чтобы спрос на капитал, существующий со стороны корпораций, не зависел от государственной долговой политики. Тогда инвестиции смогут без ограничений поступать на все финансовые рынки, и рынок акций в том числе. Чтобы этого добиться, каждому из факторов госдолга должен быть установлен максимальный лимит, действующий в течение всего года (а не только на первое число месяца: в настоящее время нельзя исключать того, что органы власти подгоняют свою отчетность таким образом, чтобы на первое число каждого месяца значение их госдолга не превышало допустимого Бюджетным кодексом значения). Исходя из максимального лимита, установленного для консолидированного государственного и муниципального долга, будет необходимо предусмотреть лимиты и для каждого органа власти в отдельности. Примечательно, что органы власти, не выбирающие по тем или иным причинам своих лимитов, смогут торговать ими, продавая излишек лимита тому органу власти, который желает вести активную заемную политику, но не может сделать это из-за того, что выбрал весь лимит увеличения госдолга или отдельных его факторов.

Также отметим, что если в экономике складываются условия для роста IPO, но в то же самое время имеет место рост объемов государственного долга, первичное размещение отечественных компаний может оказаться вытесненным на зарубежные торговые площадки.

Таблица 2

*Основные последствия использования структуры госдолга
как инструмента госрегулирования*

№	Инструменты госрегулирования	Цели применения инструментов
1	Рост доли бюджетных кредитов	Сокращение заемной активности на "перегретых" финансовых рынках
2	Рост доли коммерческих кредитов	Для оказания косвенной финансовой поддержки банковскому сектору Для противодействия увлечению корпораций выпуском низкосортных бумаг
3	Рост доли облигационных займов	Для сокращения зависимости отечественного рынка акций от кризисных явлений на зарубежных рынках
4	Рост доли гарантии	Для оказания весомой финансовой поддержки банковскому сектору в случае, например ожидаемого банковского кризиса
5	Рост доли кредиторской задолженности	Применение данного инструмента чревато кризисными явлениями в экономике
6	Рост задолженности унитарных предприятий	Для краткосрочного привлечения финансовых ресурсов. Применять в крайнем случае
7	Для всех	Перенос активности по IPO на зарубежные площадки

Данная концепция в случае ее внедрения на практике предполагает существенное расширение возможностей госрегулирования, причем основанного – отметим это особо – на рыночных методах. Вместе с тем внедрение концепции потребует существенных затрат, поскольку она предполагает сложную систему распределения прав на привлечение займов, сложную систему контроля за региональными финансами, а также наложение дополнительных к существующим ныне ограничений на заемную деятельность территорий.

СОДЕРЖАНИЕ

© Баданов В. Г. ФИНАНСОВЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И БЮДЖЕТ ОЛОНЕЦКОЙ ГУБЕРНИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА.....	3
© Балтина А. М. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	8
© Барбашова Н. Е. ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-СТАТИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	12
© Бокова Т. А. НАПРАВЛЕНИЯ УВЕЛИЧЕНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА	17
© Боровикова Е. В. НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	23
© Горбушина С. Г. НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ.....	27
© Гуртов В. А., Ревайкин А. С., Сигова С. В. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВКЛАДОВ БЮДЖЕТОВ ВСЕХ УРОВНЕЙ В ДУШЕВЫЕ РАСХОДЫ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ.....	30
© Гусев С. И. ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ.....	41
© Дюбин В. В. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ	45
© Егоров А. В. ВЛИЯНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОХРАНЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ ПОСТРОЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	49
© Завьялов Д. Ю.	

НОВОЕ БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ..52

© Залукаева Э. В.

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ
ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....57

© Иванова М. В., Неволин А. Е.

РОЛЬ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО
ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ59

© Ивановский Л. В., Березов В. В., Кошечкин В. И.

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА
(ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА).....63

© Кашенцева Н. П.

ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАЛОГ И ЕГО РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНОГО
БЮДЖЕТА.....67

© Крупин И. В.

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ АНАЛИЗА И ПЛАНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ
РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ71

© Курило А. Е.

УЛУЧШЕНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО КЛИМАТА КАК ЧАСТЬ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА75

© Лазичева Е. А.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ..... 79

© Литвинцев В. В.

О РОЛИ И МЕСТЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ В БЮДЖЕТНОМ
ПРОЦЕССЕ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....83

© Минченко М. М.

УСЛОВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ХОДЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ
НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ И СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ88

© Молчанова М. Ю.

О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ В ПЕРМСКОМ КРАЕ	92
---	----

© Морозов Р. В.

РЕШЕНИЯ «КОРПОРАЦИИ ПАРУС» ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТА РФ	96
---	----

© Найденова Т. А., Найденов Н. Д.

РОЛЬ РЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В СИСТЕМЕ ДОХОДОВ РЕГИОНА (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)	98
--	----

© Никитин С. И., Гаврильчак Н. И.

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СТРУКТУР УНИВЕРСИТЕТСКОГО КОМПЛЕКСА ВУЗА В РЕГИОНЕ	100
--	-----

© Овчинникова О. П., Жукова Е. Н.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	104
--	-----

© Павлов К. В., Самохин А. С.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА.....	108
--	-----

© Победоносцева Г. М.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ (РЕГИОН, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ)	111
---	-----

© Поташева О. В.

ИНВЕСТИЦИИ В ОБРАЗОВАНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕГИОНЕ	115
--	-----

© Прохорова Л. В.

РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ: РЕГИОНАЛЬНОЕ НАУЧНОЕ СООБЩЕСТВО В АРХИТЕКТУРЕ ДИАЛОГА ВЛАСТИ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ	119
--	-----

© Рудаков М. Н., Тихоненко В. А.

УЧЕТ И АУДИТ НА ЛЕСОЗАГОТОВИТЕЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ И ДОХОДЫ БЮДЖЕТА	122
--	-----

© Сазонов С. П., Завьялов Д. Ю.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ: ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.....	126
© Сачук Т. В. БЮДЖЕТ ПОСЕЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	132
© Стариков Д. Ю. ВЕДЕНИЕ РЕЕСТРА РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	136
© Столярова Н. Д. ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ СИСТЕМУ ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ	140
© Сухова И. Н. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ).....	144
© Чернов С. Н. РЕАЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	148
© Чернова Л. Г. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ СОВРЕМЕННЫХ РЕФОРМ.....	152
© Швецов Ю. Г. БЮДЖЕТ КАК МАТЕРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ВОСПРОИЗВОДСТВА БЮРОКРАТИИ В РФ.....	156
© Шегельман И. Р., Рудаков М. Н., Щеголева Л. Н. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ	159
© Шелюк Е. А. ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (ОПЫТ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ)	162
© Шкиперова Г. Т.	

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЫ..... 166

© Яндиев М. И.

О ЗАВИСИМОСТИ СТРУКТУРЫ КАПИТАЛА КОРПОРАЦИЙ ОТ СТРУКТУРЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА 170

Научное издание

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ

Тезисы докладов
Шестой научно-практической конференции
(9–11 июня 2006 г.)

Редактор *Л. П. Соколова*
Компьютерная верстка *Т. А. Григорьева*
Оформление обложки *В. Б. Пикулев*

Подписано в печать 30.05.2006. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 10. Изд. № 134.

Тираж 250 экз.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33