

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

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

Книга II

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 А. С. Ревайкин,
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: Материалы Шестой научно-практической конференции (9–11 июня 2006 г.). Кн. 2. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. – 208 с.

ISBN 5-8021-0661-1

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

**ББК 65.9 (2Р) 26
УДК 338 (470)**

ISBN 5-8021-0661-1

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2006

**ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ
И КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
В РАМКАХ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ БЮДЖЕТА
КОНДОПОЖСКОГО РАЙОНА ОРГАНАМИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА**

О. А. Панов

*Начальник Кондопожского районного финансового управления,
г. Кондопога*

С января нынешнего года исполнение местных бюджетов всех городов и районов Республики Карелия осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации территориальными органами Федерального казначейства. Однако по соглашению между администрацией Кондопожского района и Управлением Федерального казначейства в качестве пилотного проекта был осуществлен перевод местного бюджета Кондопожского района на кассовое исполнение в органах Федерального казначейства с октября 2005 года. Таким образом, за это время в районе накоплен небольшой практический опыт использования информационных и коммуникационных технологий при кассовом исполнении местного бюджета.

Первая задача, которая была нами поставлена, – это обеспечение принципиальной возможности организации информационного взаимодействия между подразделением Федерального казначейства, финансовым органом, осуществляющим исполнение бюджета, и получателями бюджетных средств. Проводя мониторинг технической оснащенности бухгалтерских служб 59 получателей бюджетных средств местного бюджета Кондопожского района в июне 2005 года, мы столкнулись с тем, что имеющаяся в учреждениях оргтехника, в основном выпуска 1995-1998 годов, практически непригодна для внедрения необходимых технологий. Локальные сети смонтированы только в трех учреждениях, электронная почта действовала лишь в одном. Исходя из этого, на первом этапе удалось установить толь-

ко централизованно разработанное прикладное программное обеспечение для формирования электронного образца платежного поручения в соответствии с форматами, используемыми в органах Федерального казначейства – АРМ «Рабочее место получателя бюджетных средств». Но в перспективе мы считаем необходимым оборудование каждого получателя бюджетных средств комплексом АРМ ЭЦП (разработчик НИП «Инфорзащита»), у бюджетополучателей должны быть устойчивые электронные каналы связи для возможности электронной передачи данных в финорган для санкционирования. Поэтому в течение первого года работы в районе осуществлялась планомерная работа по техническому перевооружению бухгалтерских служб, которая на сегодняшний день еще продолжается.

Безусловно, нашей целью в практической работе является не только ускорение документооборота, снижение трудоемкости и обеспечение прозрачности финансовой системы, но и более глобальные цели – применение новых технологий не столько для сохранения основных принципов межбюджетных отношений, но и для их более полной реализации при казначейском исполнении местных бюджетов.

Во-первых, это касается принципа субсидиарности, закрепленного в ст. 4.3 Европейской хартии местного самоуправления. Осуществление государственных полномочий должно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи. Таким образом, необходимо четкое разграничение полномочий, соответствующее наделение финансовыми ресурсами органов власти и обеспечение беспрепятственного их финансирования. И принцип субсидиарности жестко закреплен в Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом только казначейская система исполнения бюджета с единым бюджетным счетом позволяет

оперативно контролировать соответствие вида расходов и полномочий определенного местного органа власти. Например, нередко случаи, когда за счет средств местного бюджета оказывается помощь учреждениям и организациям, финансируемым за счет бюджета другого уровня. Но это недопустимо, если в то же время не хватает ассигнований для осуществления финансирования собственных текущих расходов. Безусловно, кассовое исполнение бюджета способствует предотвращению неэффективного и ненормативного расходования денежных средств. В результате дополнительные ресурсы местного бюджета остаются в распоряжении органа местного самоуправления. На практике такого рода контроль осуществляется на этапе санкционирования платежей, и роль используемых информационных и коммуникационных технологий чрезвычайно важна. Непосредственно порядок и условия обмена информацией между финансовым органом и отделением казначейства при кассовом обслуживании исполнения местного бюджета определил регламент обмена информацией, подписанный нами 15 июня 2005 года. Данным регламентом предусматривается, что платежные документы получателей бюджетных средств передаются в финансовый орган, где проходят процедуру санкционирования, после чего направляются для исполнения в казначейство. Естественно, что здесь должна быть использована система электронного документооборота (СЭД). Программное обеспечение СЭД разработано фирмой «ОТР-2000» и работоспособно, хотя и требует постоянной доработки в связи с меняющимися условиями документооборота. На сегодняшний день реально используют систему электронного документооборота только три бюджетных учреждения. Договоры подписаны с 15 учреждениями, и им сейчас генерируются ЭЦП. Мы совместно с отделением Федерального казначейства поставили себе задачу в течение летнего периода завершить этот процесс и перевести все учреждения на систему электронного документооборота. Есть и проблемы. Например, отсутствие стабильной связи препятствует использова-

нию СЭД в отдаленных сельских учреждениях, в частности, в образованных в соответствии с требованиями Федерального закона №131-ФЗ администрациях сельских поселений. Но тем не менее мы уверены, что при полном внедрении СЭД процедура санкционирования платежей будет занимать меньше времени и позволит более четко применять принцип субсидиарности при проведении платежей администрациями сельских поселений и городского поселения.

Второй основной принцип межбюджетных отношений – принцип достаточности – определяет, что финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им законом полномочиям (ст 9.2 Хартии). И в этом использование казначейской системы исполнения бюджета полезно для муниципалитета. Кассовый метод работы позволяет сконцентрировать на едином бюджетном счете денежные средства и обеспечить своевременное финансирование расходов органа местного самоуправления. В недавнем прошлом типичной являлась ситуация, когда на десятках и сотнях счетов получателей бюджетных средств зависали несвоевременно используемые деньги, когда значительные средства находились в банковских незавершенных расчетах между финансовым органом и бюджетополучателем в то время, когда на бюджетных счетах органа местного самоуправления нет средств для неотложных расчетов за отопление, электроэнергию по причине возникновения кассовых разрывов. Конечно, такое неэффективное обращение с денежными ресурсами не в интересах муниципалитета. Информационные технологии, которые мы пытаемся внедрить, помогут решить ряд вопросов. В частности, оперативность при получении информации о состоянии счета 40204 УФК по РК в ГРКЦ НБ РК. Сейчас мы получаем информацию в лучшем случае к 11 часам дня, следующего за расчетным, после получения отделением Федерального казначейства выписки по электронным каналам связи. Думаю, что это время можно было бы сократить.

Владея оперативной информацией об остатке по счету, мы сможем более оптимально использовать имеющиеся ресурсы.

Конечно, здесь, как и при проведении непосредственно платежей, мы должны думать о соблюдении достаточного уровня безопасности. У нас подписан Договор об обмене электронными документами, в котором определены правила электронного документооборота в информационной системе. АРМ ЭЦП включает в себя систему криптографической защиты информации (СКЗИ). Работа в этом направлении должна продолжаться. Сейчас Федеральным казначейством рассматривается возможность использования нового программного обеспечения – Сервер доступа АПКШ «Континент». Думаю, что это будет серьезным шагом вперед.

И, наконец, необходимо сказать о принципе транспарентности, т. е. о сотрудничестве между всеми уровнями власти и взаимодействии между всеми уровнями бюджетов. В первую очередь в части бюджетного финансирования это касается возможности оперативного перераспределения средств бюджетов разных уровней на возвратной основе. Безусловно, концентрация и укрупнение бюджетных счетов при казначейской системе позволяют это делать. Налоговая система страны реформируется и трудно не согласиться с основной идеей реформы: снижение налогового бремени, резкое уменьшение числа налогов, упорядочение и сокращение многочисленных, зачастую неоправданных, налоговых льгот. Положительно сказывается на экономике страны и отмена налогов с оборота, забирающих у налогоплательщиков значительную часть их доходов вне зависимости от финансовых результатов их деятельности. Однако продолжающиеся процессы реформы и другие причины не позволяют нам надеяться на скорое достижение стабильности в нормативах распределения налоговых платежей по бюджетам различных уровней. В этих условиях принцип транспарентности как никогда важен.

На практике местные бюджеты получают более 20 видов дотаций, субсидий и субвенций из бюджета Республики Карелия.

Соответственно необходим правильный учет этих средств. В настоящее время определенная проблема заключается в том, что все эти средства поступают на единый счет, где не ведется оперативного раздельного учета по видам поступивших средств. В результате финорган вынужден на основании поступающих выписок по счету 40204 вручную осуществлять разбивку денежных средств по их видам. Думаю, что эта задача может быть решена на уровне Министерства финансов Республики Карелия путем присвоения конкретных кодов конкретным видам расходов, касающихся межбюджетных отношений в республике.

В целом же по итогам нашей работы с подразделениями Федерального казначейства можно сделать вывод о том, что никаких непреодолимых трудностей при переводе бюджетов на кассовое исполнение в системе Федерального казначейства не существует в принципе. Технологическая часть разработана в достаточной степени хорошо. Технические и материальные вопросы могут и должны быть решены в короткий срок. Кадровые проблемы всегда были и будут основными, но они носят уже характер субъективных. Возможно ли в течение одного года осуществить перевод бюджетов на кассовое исполнение в системе Федерального казначейства? Безусловно, возможно. Для этого требуется только одно – добрая воля и большое желание работать.

В завершение следует сказать, что в системе федеративного устройства местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет основу конституционного строя России. В Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная возможность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть общественных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Аналогичные формулировки приводятся в Конституции РФ (ст. 12, 130) и в Федеральном законе «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации». Органы местного самоуправления находятся ближе всех к конкретным

людям, и именно они должны решать повседневные вопросы жизнеобеспечения на той или иной территории. А роль финансистов заключается в том, чтобы максимально использовать имеющиеся в их распоряжении средства информационных и коммуникационных технологий, использовать их как действенные инструменты управления местными финансами. Думаю, что свою практическую работу мы должны строить на понимании основных принципов бюджетного устройства государства, для воплощения которых и использовать все имеющиеся технические и технологические возможности.

РЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

Н. Н. Прядкина

Консультант Управления налоговой политики

Министерства финансов Оренбургской области, г. Оренбург

Одной из основных проблем организации системы государственных финансов в многоуровневой структуре государственного управления является распределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. В аспекте определения фискальных взаимоотношений гипотезу А. Токвиля о возникновении федеративной системы можно рассматривать как предположение о том, что наличие нескольких уровней государственного управления предоставляет возможность централизации процесса принятия решений в тех областях экономики, где необходимо наличие общенациональной политики, а также возможность принятия решений на местном уровне там, где это оказывается наиболее эффективным.

Высказанные еще в работе Р. Масгрейва достаточно общие гипотезы о распределении полномочий между уровнями государственной власти сохранили свое значение и на современном этапе развития экономики. По Р. Масгрейву фискальный феде-

рализм основывается на том, что политика в области предоставления государственных услуг должна различаться между различными территориальными образованиями, в то время как цели государственной политики в области перераспределения доходов и макроэкономической стабилизации требуют закрепления этих функций за центральными органами власти. Возможно такое перераспределение полномочий в области политики перераспределения доходов, когда на уровне центрального правительства определяется единая национальная перераспределительная политика, а региональные органы власти имеют возможность варьировать степень перераспределения в установленных национальным законодательством пределах.

Таким образом, необходимость распределения налоговых полномочий между различными уровнями государственного управления вытекает, во-первых, из наличия общественных благ, производство которых наиболее эффективно на федеральном уровне, и, во-вторых, из неэффективности закрепления всех налоговых полномочий за региональными органами власти. И здесь возникает вопрос о фискальной автономии региональных органов власти, которая напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. Можно выделить два основных подхода к решению проблемы распределения налоговых полномочий между федеральными и региональными уровнями власти. Согласно традиционной модели, собственная налоговая база региональных властей всегда меньше расходных обязательств, которые данные органы власти должны нести в соответствии с тем же традиционным подходом. Возникающий в результате такого несоответствия вертикальный дисбаланс бюджетной системы подлежит выравниванию с помощью межбюджетных трансфертов. Вторым подходом является анализ с точки зрения общественного выбора. По этому типу моделей в государстве с многоуровневой бюджетной системой должно соблюдаться правило соответствия доходных возможностей и расходных обязательств. Согласно данному подходу, ре-

гиональные органы власти должны располагать полномочиями по налогообложению наиболее мобильных факторов, т. к. межтерриториальная конкуренция в данном случае позволит избежать негативных эффектов, а налоговые полномочия следует распределять таким образом, чтобы они соответствовали расходным обязательствам.

Территориальное образование обладает рядом признаков, обуславливающих его способность к автономному функционированию и исполнению структурообразующих функций, формирующих его целостность и способность к самовоспроизводству: границы, собственность, органы легитимной власти, бюджет и население. Рассмотрение этих основных признаков позволяет представить практику государственного и муниципального управления территориальным развитием в качестве единой, цельной системы.

Степень эффективного выполнения регионами своих явных функций зависит от ряда факторов:

- 1) уровень развития экономики региона;
- 2) степень обеспеченности трудовыми ресурсами и уровень их квалификации;
- 3) уникальные свойства региона;
- 4) степень обеспеченности региона ресурсами;
- 5) социально-политическая стабильность в регионе;
- 6) геополитическое положение региона.

Территориальное разделение труда, дополняя его отраслевую специфику, является не только механизмом пространственного обособления регионального производства, но и мощным фактором повышения эффективности общественного производства региона, увеличения совокупного выражения его материальной базы или экономического потенциала. Последний учитывает не только объем расположенного в пределах данного территориального образования имущества, выраженного в тех или иных количественных показателях, но и те качественные

характеристики, которые определяют потенциальные возможности реализации этого имущества в регионе.

В этой связи экономический потенциал региона можно разделить на четыре основные составляющие:

1. Природно-экологический потенциал, который не всегда имеет непосредственную экономическую оценку, но через реализацию таких своих компонентов, как качество земли, удаленность от рынков сбыта, природно-климатические условия, экологическая емкость территории, косвенно влияет на конечные результаты хозяйственной деятельности региона.

2. Ресурсно-производственный потенциал, который имеет конкретную денежную оценку и функционирует в реальных формах различных элементов производственного капитала, наиболее значимым из которых является показатель основных фондов предприятий.

3. Трудовой потенциал, представляющий объем, структуру и качество рабочей силы, характеризующийся уровнем квалификации и образования работников.

4. Внешнеэкономические связи и бюджетно-финансовые отношения региона, представленные в первом случае платежным балансом, а во втором – системой межбюджетных отношений, размерами трансфертов, субсидий, субвенций и т. п.

Структура поступлений налогов и сборов в бюджетную систему страны с территории региона зависит от региональных особенностей экономики, а также от самой налоговой системы. Источники же доходов регионального бюджета определяются сформировавшейся в стране системой закрепления доходных полномочий за уровнями власти и перераспределения поступающих доходов.

В ходе налогово-бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации, доходная база региональных бюджетов существенно сократилась. В результате изменения нормативов отчислений от федеральных налогов бюджеты субъектов потеряли значительные суммы своих доходов. Ответственность за сокра-

щение доходов бюджетов регионов федеральные власти пере-
кладывают на субъекты Российской Федерации, обязывая их
осуществлять кассовое исполнение бюджетов через органы Фе-
дерального казначейства, а также не учитывая неравномерность
размещения налогового потенциала по территории страны.

Реформа затронула и важнейшие доходные источники
бюджета Оренбургской области. Так, с января 2004 года вступи-
ли в силу три главы части второй Налогового кодекса Россий-
ской Федерации: «Налог на имущество организаций», «Налог на
игорный бизнес», «Сборы за пользование объектами животного
мира и за пользование объектами водных биологических ресур-
сов», а на территории Оренбургской области соответственно за-
коны области «О налоге на имущество организаций» от
27.11.2003 г. № 613/70-III-ОЗ и «О ставках налога на игорный
бизнес» от 26.09.2003 г. № 465/44-III-ОЗ. Причем налог на игор-
ный бизнес, как региональный налог, с 01.01.2004 г. стал в пол-
ном объеме зачисляться в бюджет области. В результате доходы
бюджета Оренбургской области увеличились на 161 млн. руб., в
том числе: налог на имущество организаций – на 127 млн. руб.;
налог на игорный бизнес (в том числе за счет роста ставок нало-
га) – на 36 млн. руб.; сборы за пользование объектами животного
мира снизились на 2 млн. руб.

По налогу на добычу углеводородного сырья, поступления
которого в 2003 году составляли 14,21% общих доходов области,
уменьшились нормативы зачисления в консолидированный
бюджет: с 20 до 14,4% по налогу за добычу нефти и газового
конденсата и с 20 до 0% – по налогу за добычу природного газа.
В результате сумма выпадающих доходов в 2004 году только по
данному налогу составила 1269 млн. руб.

Налог с продаж, один из наиболее собираемых и равномер-
но распределенных по муниципальным образованиям налогов, с
1 января 2004 года Федеральным законом 27.11.2001 № 148-ФЗ
«О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налого-
вого кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона Россий-

ской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» (статья 4) был отменен. В результате бюджет области «потерял» 422 млн. руб.

Перераспределение ставок налога на прибыль организаций в пользу региональных бюджетов (внесение соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, что, по сути, является частью бюджетной политики государства) должно было компенсировать уменьшение доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. В отношении бюджета Оренбургской области этого не произошло. Увеличение ставки налога, зачисляемой в региональный бюджет, с 16 до 17% привело к росту доходов лишь на 317 млн. руб.

Сумма дополнительных поступлений в бюджет Оренбургской области в 2004 году за счет изменений в законодательстве в отношении акцизов составила 205 млн. руб. Помимо ежегодной индексации специфических ставок на 12%, изменился порядок зачисления акцизов на нефтепродукты – через специальный счет, открытый в Управлении Федерального казначейства по Оренбургской области. Зачисление доходов от уплаты акцизов по субъектам Российской Федерации производится по нормативам, утвержденным в законе о федеральном бюджете на соответствующий год.

Общая сумма выпадающих доходов консолидированного бюджета области в результате изменения законодательства в 2004 году составила 996 млн. рублей.

Статьи 13-15 НК РФ, устанавливающие виды налогов и сборов в Российской Федерации, вступили в силу с 1 января 2005 года. Как и прежде, в стране остались три вида налогов: федеральные, региональные и местные. А вот сборов изменения коснулись: их установление предусматривает только новая редакция статьи 13 НК РФ (федеральные налоги и сборы). Региональных и местных сборов нет.

Изменилось и количество налогов и сборов, причем в сторону уменьшения. Так, из 16 федеральных налогов осталось 10.

Законодатель привел их перечень в соответствие с действительностью: из НК РФ исчезли налоги на доходы от капитала, на воспроизводство минерально-сырьевой базы, на дополнительный доход от добычи углеродов, лесной и экологический налоги, федеральные лицензионные сборы, таможенная пошлина и взносы в государственные социальные внебюджетные фонды. Налог на пользование недрами заменен действующим налогом на добычу полезных ископаемых. А единый социальный налог наконец занял по праву принадлежащее ему место в перечне федеральных налогов. Кроме того, налог на наследование и дарение законодатели повысили в звании – из лагеря местных налогов он перекочевал к федеральным (отменен Федеральным законом от 01.07.2005 г. № 78-ФЗ).

Уменьшилось и количество региональных налогов – из семи их осталось только три: налог на имущество организаций, на игорный бизнес и транспортный. А местных налогов осталось всего два из пяти – земельный налог и налог на имущество физических лиц. Таким образом, с 1 января 2005 года налоговую систему в стране официально образуют 15 налогов (сборов). Однако отнюдь не все они имеют собственные главы НК РФ. В первую очередь это касается налога на имущество физических лиц.

В соответствии с Федеральным законом от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» с 1 января 2005 года в федеральный бюджет зачисляется 95% поступлений налога на добычу нефти и газового конденсата и 100% поступлений налога на добычу природного газа. В результате доходы бюджета области по данному источнику сократились на 2346 млн. рублей.

Выпадающие доходы по налогу на прибыль организаций составили в 2005 году 754 млн. руб., поскольку Федеральным законом от 29.07.2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и

о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» отменена ставка налога на прибыль организаций, зачисляемого в местный бюджет (2%), ставка налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, увеличена до 17,5%.

Отмена платы за пользование водными объектами согласно Федеральному закону от 28.07.2004 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, изменения в статью 19 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» и установление зачисления с 01.01.2005 г. водного налога в полном объеме в федеральный бюджет привели к уменьшению доходов бюджета Оренбургской области на 458 млн. руб.

Общая сумма выпадающих доходов консолидированного бюджета области в 2005 году составила 2997 млн. руб.

Таким образом, в бюджете региона остаются доходы от поступления налогов со сроками уплаты, имеющими большие интервалы, и, как правило, трудно собираемых платежей. В связи с преобладанием в местных бюджетах доходов от уплаты налогов с квартальными сроками уплаты муниципальные образования в течение месяца практически остаются без собственных доходных источников.

В экономической литературе неоднократно высказывалось мнение, что особенностью России является сочетание высокой степени децентрализации финансовых ресурсов (как по доходам, так и по расходам) со значительной централизацией на федеральном уровне принятия решений в сфере финансов, в том числе при определении доходных полномочий региональных властей. Речь идет о том, что почти половина доходов консолидированного бюджета Российской Федерации приходится на доходы территорий, однако доходы, определяемые и управляе-

мые непосредственно региональными властями, составляют лишь 15% их совокупных доходов.

Остальная часть доходов приходится на неналоговые поступления (не более 15% в разные годы) и федеральные налоги, поступающие в территориальный бюджет. Если в 2001 году на региональные и местные налоги приходилось 17,6% доходов бюджета Оренбургской области, то к 2004 году эта величина снизилась до 12,6% (табл. 1).

Таблица 1

Уровень территориальных и местных налогов в доходах территориального бюджета Оренбургской области, %*

Годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Региональные налоги	9,8	12,9	12,6	11,5	8,7	8,0
Местные налоги	10,1	4,7	3,1	4,0	3,6	2,9

* разделение налогов до 2005 года произведено в соответствии с положениями Федерального закона № 2118-1 от 27.12.1991 г. «Об основах налоговой системы Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2005 года), действовавшими в соответствующем периоде; с 1 января 2005 года – согласно НК РФ.

Кроме того, обращает на себя внимание тенденция резкого снижения удельного веса налоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований в 2005 г. Если до 2004 года включительно он составлял около 67%, то в 2005 году всего 33,87%. Указанное изменение вызвано необходимостью подготовки бюджетов Оренбургской области к введению статей Бюджетного кодекса РФ, отменяющих возможность установления дифференцированных нормативов отчислений налогов и сборов в местные бюджеты.

Однако данные изменения согласуются с общим курсом централизации налогов в федеральном бюджете, что приводит к снижению бюджетных доходов как высокообеспеченных, так и малообеспеченных территорий. Последним в порядке перераспределения через вышестоящий бюджет осуществляется возмещение выпадающих доходов (часто не полностью). Таким образом, у них происходит замена имеющихся, хотя и не достаточных для них, налогов дотационными формами межбюджетного регулирования. Структура налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации с территории Оренбургской области приведена в таблице 2.

Таблица 2

Структура налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации с территории Оренбургской области, %

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	5 мес. 2006 г.
Федеральный бюджет	45	55	57	55	58	68,2	72,3
Территориальный бюджет	55	45	43	45	42	31,8	27,7

Таким образом, тенденция диспропорций по вертикали бюджетной системы в первичном распределении доходов и расходов без учета средств, направляемых в другие уровни системы, закрепляется.

Централизация налоговых поступлений как реализация принципов бюджетного федерализма приемлема только в том случае, если есть достаточные свидетельства, что централизация осуществляется не в урон интересам и ресурсам долговременного социально-экономического развития субъектов Федерации, т. е. обеспечивается на базе баланса приоритетов выравнивания и экономического стимулирования, а именно, когда централиза-

ция осуществляется только в той мере, в какой она представляется как необходимое и действительно единственно возможное средство достижения целей выравнивания и обеспечения интересов получателей бюджетных услуг во всех регионах страны.

Низкий уровень собственных налогов не дает возможности субъектам Федерации и органам местного самоуправления проводить действенную налогово-бюджетную политику на подведомственной территории. Среди недостатков в бюджетной системе, требующих скорейшего устранения, – разбалансированность территориальных и особенно местных бюджетов вследствие передачи центром больших расходных полномочий регионам при сохранении недопустимой ограниченности у них собственных доходных источников; огромная дифференциация территорий по налоговому потенциалу, а также бюджетной обеспеченности.

Между тем нельзя забывать, что именно от местного самоуправления зависит решение большинства задач жизнеобеспеченности населения. Следовательно, основной целью реформы межбюджетных отношений должно быть создание необходимых условий для сбалансирования региональными и местными органами власти своих бюджетов с целью реализации всех необходимых расходов и соответственно предоставления равных возможностей населению на всей территории страны в получении бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже предусмотренных государственными социальными стандартами. Поэтому важной задачей является совершенствование первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы в целях увеличения значимости собственных доходов.

Таким образом, в государственном управлении экономикой в контексте налогового регулирования особую важность приобретает разработка проблемы оценки налогового потенциала региона, поскольку именно от размеров финансовых резервов территории зависит реализация государственных функций соответствующего уровня власти.

Исходя из вышеизложенного уже сейчас ясно, что налоговый потенциал является составной частью экономического потенциала территории и зависит не только от уровня ее социально-экономического развития, но и от системы межбюджетных отношений. В отечественной и зарубежной науке и на практике существует достаточное количество работ, в которых делаются попытки сформулировать понятие налогового потенциала. Отдельный интерес вызывает подход О. Луговой, С. Синельникова-Мурылева, И. Трунина, которые считают, что трактовка понятия «налоговый потенциал» зависит от методики оценки самого потенциала. Очевидно, что если налоговый потенциал (и факторный анализ его динамики) рассматривать как инструмент бюджетного и публичного налогового планирования, то речь пойдет только об оценке прогнозных поступлений в бюджет с учетом действующего федерального и регионального законодательства, а также экономического развития территории. В таком случае преобладает фискальная направленность понятия, что, впрочем, соответствует основной и в настоящее время преобладающей функции налогов.

Если же акцент сделать на «потенциал» (который определяется, как «средства, запасы, источники, имеющиеся в наличии и могущие быть мобилизованы, приведены в действие, использованы для достижения определенной цели»), то сущность понятия расширяется, и здесь уже можно согласиться с В. Кульковой, которая под налоговым потенциалом понимает способность налоговой базы в пределах административной единицы обеспечивать бюджетные налоговые доходы. Если в целях регионального управления финансами к приведенному определению добавить рост налоговой базы (а следовательно, и налоговых поступлений) под влиянием государственной региональной политики, то мы переходим на более высокую ступень – финансовый потенциал региона, который представляет собой возможную величину финансовых ресурсов территории. Совокупность финансо-

вых ресурсов образована публичными и корпоративными финансами, а также финансами населения.

Относительно достаточности финансовых ресурсов для целей управления можно отметить, что их наличие в регионе в должном объеме все в большей мере становится результатом управления региональным процессом экономического развития, гарантирующим выполнение властями своих функций по обеспечению последовательного повышения уровня и качества жизни населения. Для поддержания экономической стабильности и развития в регионе большое значение имеет порядок формирования финансового потенциала. При этом следует отметить, что финансовый потенциал отдельной территории и объем региональных финансовых ресурсов – понятия не тождественные. Во-первых, как уже отмечалось, регионы не вправе распоряжаться всеми мобилизуемыми на их территории финансовыми ресурсами. Во-вторых, средства вышестоящих звеньев финансовой системы, передаваемые для выравнивания финансового положения территориального развития, создают ситуацию, при которой объем финансовых ресурсов, концентрируемых в регионе, может превышать размеры имеющегося здесь финансового потенциала.

Таким образом, понятия «финансовый потенциал» и «налоговый потенциал» различаются как по объему, так и по влиянию каждого из них на формирование регионального дохода и экономического потенциала. Налоговый потенциал является основой для формирования базы налоговых доходов бюджета, в то время как финансовый потенциал генерирует как налоговую базу, так и базу формирования неналоговых доходов, а также возможности осуществления заимствования на финансовых рынках. Кроме того, финансовый потенциал определяет инвестиционную привлекательность частного сектора хозяйства региона и перспективы его экономического развития.

Для описания возможной величины публичных (общественных, государственных, централизованных) финансов в соста-

ве финансового потенциала В. Кульковой вводится понятие «бюджетный потенциал», под которым понимается максимально возможный объем налоговых и неналоговых поступлений в звенья бюджетной системы, задающий объем расходов. В зависимости от объема упущенных возможностей: налоговые льготы, отсроченные платежи, меньший размер арендной платы от использования государственного имущества варьируется и величина фискального потенциала, который в данном случае выступает открытым компонентом бюджетного потенциала. Неявным же, скрытым, элементом является не учитываемая, но имеющаяся в пределах региона налоговая (или платежная) база. В условиях современной российской экономики при проведении фискальной политики следует исходить из ее роли в реализации политики государства, в частности, в формировании доходных источников бюджетной системы Российской Федерации и регулировании налоговой нагрузки с целью стимулирования роста налоговых доходов. Фискальная политика состоит из регулирующих мер административно-принудительного характера, как инструментария для решения макроэкономических задач, что делает ее более доступной, прогнозируемой и действенной.

Как показывает опыт, наибольшее распространение на практике в расчете налогового потенциала получает комбинация подходов: косвенного метода на основе способа относительных величин и прямого подхода, основанного на оценке репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного метода.

Косвенный метод оценки налогового потенциала реализуется в расчете макроэкономических показателей, описывающих компоненты экономического дохода в регионе, который в свою очередь выступает источником потенциальных налоговых платежей. Здесь необходимо отметить следующие обстоятельства:

- нет универсального показателя компонента экономического дохода – это может быть и среднедушевой доход, и величина регионального валового продукта, и т. д.;

- расчет ведется без учета особенностей налоговых баз и ставок налогов, что предопределяет неточность налогового потенциала;

- разработанные методики нельзя применять на уровне бюджетных отношений региона и муниципальных образований, поскольку отсутствуют необходимые для этого макроэкономические показатели на местном уровне;

- недостатки статистической отчетности, нивелирующиеся на уровне Федерации, приводят к существенным ошибкам на уровне региона.

Метод репрезентативной налоговой системы строится на основе прямого метода оценки налогового потенциала, основанного на точной суммарной оценке по каждому налогу особенностей налоговых баз с учетом их налоговых ставок. Указанный метод расчета налогового потенциала реализован в Законе Оренбургской области от 30.11.2005 г. № 2738/499-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Оренбургской области». В соответствии с Приложением 2 к Закону расчет налогового потенциала муниципального района (городского округа) производится по репрезентативной системе налогов в разрезе отдельных видов налогов исходя из показателей уровня экономического развития (базы налогообложения) муниципального района (городского округа), прогноза поступлений налогов с территории всех муниципальных районов (городских округов) в консолидированный бюджет Оренбургской области, а также нормативов отчислений от налогов в бюджеты муниципальных районов (городских округов).

Репрезентативная система налогов включает в себя основные налоги, зачисляемые в бюджеты муниципальных районов (городских округов), и отражает доходные возможности, которые учитываются при распределении финансовых средств в рамках межбюджетного регулирования. Состав репрезентативной системы налогов, перечень экономических показателей, соответствующих базам налогообложения муниципальных рай-

онов (городских округов) по видам налогов, а также источник данных приведены в таблице 3.

Таблица 3

*Состав репрезентативной системы налогов для расчета
налогового потенциала муниципальных районов
(городских округов)*

Наименование налога	Показатель, характеризующий базу налогообложения
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда в целом по экономике
Налог на прибыль организаций	Прибыль прибыльных предприятий в целом по экономике
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Вмененный доход

Налоговый потенциал муниципального района (городского округа) по отдельному налогу рассчитывается по следующей формуле:

$$НП_{ji} = ПН_i \cdot Норм_i \cdot \frac{БН_{ji}}{БН_i},$$

где $НП_{ji}$ – налоговый потенциал j -го муниципального района (городского округа) по i -му налогу;

$ПН_i$ – прогноз поступлений i -го налога в консолидированный бюджет Оренбургской области в планируемом году, рассчитанный в соответствии с методикой расчета прогноза доходов консолидированного бюджета Оренбургской области согласно постановлению администрации Оренбургской области;

Норм_i – норматив отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от *i*-го налога;

БН_{ji} – база налогообложения (экономический показатель, отражающий базу налогообложения) *j*-го муниципального района (городского округа) по *i*-му налогу в планируемом году;

БН_i – суммарная база налогообложения (экономический показатель, отражающий базу налогообложения) Оренбургской области по *i*-му налогу в планируемом году.

Налоговый потенциал в целом по муниципальному району (городскому округу) рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{НП}_j = \sum_i \text{НП}_{ji} \cdot K_j$$

где НП_j – налоговый потенциал *j*-го муниципального района (городского округа);

\sum_i – знак суммирования;

НП_{ji} – налоговый потенциал *j*-го муниципального района (городского округа) по *i*-му налогу (суммирование производится по всем налогам, входящим в репрезентативную систему налогов);

K_j – коэффициент экономической зоны *j*-го муниципального района (городского округа).

Расчет коэффициента производится по следующей формуле:

$$K_j = 1 + \frac{\sum_{s=1}^n KC_{js} \cdot C_s}{\sum_i \text{НП}_{ji}}$$

где K_j – коэффициент, характеризующий территориальное расположение *i*-го муниципального района (городского округа);

Σ – знак суммирования;

s – категория земель;

n – количество видов категорий земель;

KC_{js} – кадастровая стоимость земель *i*-го муниципального района (городского округа) по категориям земель;

C_{sj} – ставка земельного налога в зависимости от категории земель.

Определение налогового потенциала с использованием прямой его зависимости от базы налогообложения проводится при расчете бюджетной обеспеченности территории и величины финансовой поддержки из вышестоящего бюджета. Результаты применения методики уже нашли свое отражение в проекте закона «Об областном бюджете на 2006 год» и практически будут видны в процессе исполнения областного бюджета.

Дальнейшая работа может быть направлена на разработку и реализацию на практике методики расчета налогового потенциала с использованием функциональной зависимости, по результатам которого определяются условия и параметры реализации инструментов стимулирования саморазвития территории, например, право оставлять на территории налоговые доходы, собранные свыше запланированных величин, а также целесообразность закрепления передачи государственных функций и полномочий с вышестоящего уровня на нижестоящий на основе оценки критерия «эффективности осуществления функции».

Увеличение же налоговой базы должно быть в первую очередь обусловлено экономическим ростом региона, который в том числе обусловлен эффективной региональной системой управления экономическим развитием. Стимулирование экономического роста региона возможно за счет «точек роста», когда источником роста являются инвестиции, но не бюджетные, а осуществляемые предприятиями. Справедливости ради надо отметить, что в литературе встречаются две трактовки данного понятия: либо речь идет о самостоятельно действующих предприятиях, способных к развитию и полному обеспечению собственных финансовых потребностей без помощи извне, либо это предприятия, имеющие хорошую базу для развития и способные реализовать свой экономический потенциал при внешней финансовой поддержке.

Экономическая практика выработала несколько способов определения точек экономического роста:

- 1) по удельному весу отрасли в общем объеме продукции;

- 2) по доле убыточных предприятий в отрасли;
- 3) по уровню рентабельности отраслей;
- 4) по денежному выражению получаемой отраслями прибыли;
- 5) по бюджетной эффективности (размеру налоговых платежей отраслей). Этот способ основан на непосредственном выявлении влияния каждой отрасли на бюджет региона путем определения размера вносимых налоговых и иных установленных законом платежей. Чем выше размер бюджетной эффективности отрасли, тем перспективнее она для развития, поскольку в большей мере является опорой для поддержания экономики региона.

Таким образом, на увеличение налогового потенциала региона может оказать положительное воздействие учет ряда обстоятельств.

Во-первых, наличие помимо региональных органов власти, как экономического субъекта, обладающего определенными видами политической и экономической власти, других экономических субъектов (юридические и физические лица), которые также представляют определенную силу (владение собственностью и капиталом).

Во-вторых, с целью совершенствования системы распределения доходных полномочий использование наряду с понятием «налоговый потенциал» такого показателя, как «налоговая эффективность», который отражает результат использования финансового потенциала региона органами власти для удовлетворения расходных потребностей консолидированного бюджета региона.

В-третьих, в целях становления региональной системы управления экономическим развитием необходимо выделение точек экономического роста, что продиктовано ограниченностью финансовых ресурсов, распределяемых между отдельными территориями, отраслями, предприятиями, уровнями бюджетной системы.

ПОИСК ИСТОЧНИКОВ САМОРАЗВИТИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Л. И. Розанова

*Старший научный сотрудник Института экономики КарНЦ РАН,
г. Петрозаводск*

Государственное регулирование территориального развития реализуется в действиях центральных органов власти, целью которых является избирательное воздействие на экономическое развитие отдельных территорий. При усиливающемся дисбалансе бюджетных доходов и расходов на всех уровнях выравнивание бюджетной обеспеченности становится все менее эффективным средством стимулирования экономического развития регионов. Количество высокодотационных регионов стремительно увеличивается и за последние годы выросло с одной пятой доли почти до трети. Катастрофически уменьшается и собственно число поселений. Решить проблемы бюджетной асимметрии невозможно только новым административным делением, поскольку полномочия местных властей не обеспечены финансово. Следует признать необходимость структурных изменений в хозяйстве отсталых районов, чтобы в дальнейшем повысить бюджетную самообеспеченность неблагополучных территорий.

Основными элементами региональной политики становятся совершенствование инфраструктуры, развитие сельских территорий и социальное регулирование. В соответствии с ранее принятой федеральной целевой программой «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации на 2002-2010 годы и до 2015 года» сокращение межрегиональных различий предполагается осуществлять за счет реализации двух групп взаимосвязанных мероприятий:

- нормативно-правовых и институциональных;
- непосредственно связанных с софинансированием за счет средств федерального бюджета ввода объектов социальной и

инженерной инфраструктуры в тех регионах, в которых наиболее велико отставание по оснащенности ими от среднероссийского уровня.

Реализация второй группы мероприятий предполагает решение задач первой группы. На уровне региональных администраций наиболее острой остается проблема наведения порядка в имущественных и земельных отношениях, касающихся разграничения прав собственности; на более низком уровне между муниципальными районами и администрациями местного самоуправления поселений – выдача правоустанавливающих документов на объекты, находящиеся на территории низовых звеньев. Это первичное условие осуществления полномочий на вверенной территории, иначе неизвестно, кто чем распоряжается и управляет.

Институциональное поле является неременным условием для развития предпринимательской активности и улучшения инвестиционного климата территорий, поэтому осуществление институциональных и законодательных преобразований выдвигается на передний план. Преодолев административные барьеры, обусловленные как субъективными, так и объективными факторами (к их числу можно отнести «институциональные ловушки»), можно ожидать улучшения в развитии экономики. Поскольку в большинстве новых муниципальных образований крупный бизнес отсутствует, то основой территориального развития становится малый бизнес. Задача активизации деловой активности малого бизнеса важна, прежде всего, для администраций сельских поселений.

В связи с административной реформой для органов местной администрации повышается значимость взаимоотношений с представителями малого бизнеса, поскольку действующий с 1 января 2006 года ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет за муниципалитетами постоянные источники дохода. Единый налог на вмененный доход станет третьим по величине источником формирования

муниципальных бюджетов (после земельного налога и налога на имущество физических лиц, также отчисляемых преимущественно предпринимателями). Теперь стабильный рост доходов получит то муниципальное образование, которое научится стимулировать предпринимательскую активность на своей территории. Это не означает вмешательства в дела бизнеса, но оказание косвенной поддержки необходимо.

Рассматривая проблему развития аграрного комплекса с позиций устойчивого развития территорий, нельзя недооценивать роль малых форм хозяйствования – личных подсобных хозяйств населения и фермерских (крестьянских) хозяйств, хотя в настоящее время от первоначальной бурной волны фермерства осталось лишь несколько десятков успешных хозяйств. Для вхождения на рынок и успешного ведения конкурентной борьбы требуется преодолеть ряд экономических барьеров (поиск и умелое использование финансовых, трудовых, технологических ресурсов и т. п.). Как показывает опыт развитых стран, эти барьеры можно преодолеть на основе кооперации субъектов малого предпринимательства. В сельской местности – через кооперацию. Кооперация сельских жителей как новый институт начала возрождаться, когда институционально оформился слой частных предпринимателей на селе (к каковым относятся и фермеры).

В последние годы успешное развитие кооперативных форм организации сельскохозяйственного кредитования подтверждает значение принятия самостоятельных решений субъектами хозяйствования, в то время как в начале аграрных реформ навязывание сверху структурных преобразований в сельском хозяйстве не дало того эффекта, который предполагался с введением института частной собственности.

Оценивая эффективность еще не столь длительного функционирования (начало деятельности – февраль 2003 г.) сельскохозяйственного потребительского кооператива «Содействие плюс» в наших весьма нелегких условиях ведения сельского хо-

заявства, можно наглядно убедиться, что темпы роста всех показателей за три года работы весьма значительны. Кооператив изначально ориентирован на возрождение кредитной кооперации, которая будет способствовать созданию других видов кооперации. Количество привлеченных сбережений выросло в 8 раз, количество выданных займов – почти в 5 раз, причем за счет быстрой оборачиваемости большей части займов в стоимостном выражении этот показатель вырос в сравнении с 2003 г. в 13,6 раза (табл. 1).

Таблица 1

Динамика деятельности СПК «Содействие плюс»

Показатели	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Темп роста (2005 г. к 2003 г.), %
Количество пайщиков на конец года, человек	76	194	335	441
Паевой фонд, тыс. руб.	110,21	218,03	322,85	293
Привлечено сбережений пайщиков, тыс. руб.	54,83	1236,52	4417,1	805,6
Выдано займов, тыс. руб.	328,7	2225,7	4469,03	1360
Количество выданных займов	52	147	255	490,4

Следует отметить историческую преемственность организации труда сельских жителей и функциональное предназначение кредитной кооперации. Как и в период аграрных реформ начала XX века, так и теперь потребность в кредитах вызвана необходимостью ведения хозяйства, приобретения семян, инвентаря, строительства жилья и хозяйственных построек, улучшения сельскохозяйственных угодий. Лишь незначительная часть кредитов шла на потребительские нужды. Структура выданных в 2005 г. целевых займов СПК «Содействие плюс» подтверждает преимущественное использование займов на покупку сельскохозяйственной техники (30% от общей суммы займов), на строи-

тельство и ремонт (27,8%), на предпринимательские цели (16%), на покупку сельскохозяйственных животных и комбикормов, семян, удобрения, проведение сенокоса (18%) и только 4,3% на потребительские нужды. Основная функция сельскохозяйственного кредита – обеспечение жизнедеятельности населения.

Таким образом, на примере одного кооператива видна инвестиционная направленность деятельности кредитных кооперативов. Для развития сельских территорий такая ориентация безусловно отразится на предпринимательском климате. Гражданская активность, выраженная в стремлении за счет собственных средств и возможностей обеспечить условия жизнедеятельности, позволит сформировать устойчивые социальные связи и механизмы социального партнерства.

Локальный характер деятельности определяет автономность рынка финансовых услуг, которая способствует самостоятельности и независимости как непосредственно потребителей этих услуг, так и, в конечном счете, самостоятельности в развитии новых территориальных образований, поскольку обменные операции в сфере финансовых услуг происходят в их границах, стимулируя деловую активность на конкретной территории.

На данном этапе развития следует активизировать процесс кооперативного движения в сельской местности. Несмотря на то, что и другие действующие кооперативы в последние два года демонстрируют 2, - 5-кратные темпы увеличения активов, остается проблема продвижения кооперативного сектора в отдаленные сельские населенные пункты. Более активны жители районных центров при безусловном лидерстве г. Петрозаводска и Прионежского района. Но брать на себя обслуживание сельских жителей для районных кооперативов обременительно, поскольку превышение оптимального радиуса действия из-за чрезмерной удаленности и разбросанности сел увеличивает накладные расходы.

В настоящее время создан республиканский кооператив второго уровня, куда вошли еще 8 действующих первичных коопе-

ративов. Трудности в создании региональной сети сельскохозяйственных кооперативов возникают и в связи с несоответствиями правовых актов по регулированию деятельности гражданских потребительских кредитных кооперативов и сельской кредитной кооперации, хотя на уровне региона все виды кредитной кооперации объединены в Ассоциацию кредитных союзов Карелии. По ее данным, из 27 кредитных кооперативов (объединяют 11,5 тыс. чел.), действующих на территории республики 15 кооперативов (8,6 тыс. пайщиков) являются членами Ассоциации. На 1 января 2006 г. из 80 млн. руб. привлеченных кооперативами сбережений населения на долю Ассоциации приходится 70,5 млн. руб., что позволило выдать займов в течение 2005 г. на сумму 104,5 млн. руб. Для поддержания устойчивости региональной кредитной кооперации объединенными кооперативами создан совместный резервный фонд.

Организационные проблемы еще не урегулированы, но нельзя ожидать, что этот процесс будет быстрым. К более совершенным формам кооперации в России еще необходимо подойти, сформировав первичные звенья. То, что кооперативная форма в условиях рынка обнаружила свою состоятельность, подтверждает опыт соседней Финляндии, где в настоящий момент одно из лучших законодательств по кооперации, а развитие других видов кооперации позволяет обеспечивать конкурентоспособность фермерских хозяйств. Каждый финский фермер входит не в один кооператив, а, как правило, не менее чем в два-четыре. Преимущества кооперативной формы хозяйствования проявляются, в первую очередь, в возможности участия в управлении кооперативом, являясь собственником всего его имущества, причем независимо от доли собственности каждый член кооператива имеет право голоса (по правилу – «один член – один голос»).

Кооперативы в Финляндии – узкоспециализированные вертикальные объединения. В то же время разнопрофильные кооперативы объединены на национальном уровне в конфедера-

цию кооперативов «Pellervo», являющуюся по многим направлениям лидером на рынках товаров и услуг (табл. 2).

Таблица 2

*Кооперативы и объединенные страховые компании
в Финляндии в 2005 г.**

Виды деятельности	Кооперативы	Индивидуальное членство	Штатные работники	Оборот, млн. €	Сегмент рынка
Мясное производство	5	24 412	9 622	2 064	79
Кооперативные молокозаводы	28	14 590	4 493	2 531	97
Расфасовка яиц	2	459	157	44	66
Овощные кооперативы	2	532	54	31	
Переработка скота и птицы	6	32 942	580	38	100
Лесная промышленность	1	131 175	29 870	8 643	35
Hankkija-Maatalous Oy ¹ (Сельхозоборудование)	-	-	822	747	42
Торговля	44	1 859 919	35 348	9 852	44
Кооперативные банки	281	1 217 378	12 869	2 336	36
Страховые общества	90	500 000	1 000	308	8
Всего ²	459	3 781 407	93 813	25 848	

*Источник: www.pellervo.fi

Опыт Финляндии вполне может быть применим в Карелии, поскольку поселенческая структура у нас такова, что населенные пункты находятся, как правило, на расстоянии друг от дру-

¹ Дочерняя компания крупнейшего потребкооператива SOK.

² По данным торгового регистра, общая численность кооперативов в Финляндии была 3 708 по состоянию на 31.12.2005 г.

га не менее чем в 200 км. Кредитные кооперативы как раз и могут в определенной мере претендовать на роль местных банков. Конечно же, их функции ограничены по сравнению с банками. В основном они предоставляют краткосрочные кредиты. Вместе с тем этот институт финансовых посредников более эффективно работает с денежными средствами, чем, к примеру, местные банки, которые чаще всего являются лишь проводниками финансовых ресурсов из бюджета субъектам хозяйствования, а сами не вполне заинтересованы в поиске иных кредитных ресурсов.

Кооперативные банки в Финляндии сохранили до сих пор свои лидирующие позиции. Столетняя история их развития показывает, что вначале они функционировали как кассы и были в каждом селе. Как утверждают финские кооператоры, жизнь заставила объединяться – мелкие банки просто не выдерживают конкуренции. Сейчас их в южной части Финляндии осталось шесть. По рентабельности они входят в первую тройку. Кооперация помогает выстоять в конкурентной борьбе.

Таким образом, можно констатировать, что адаптация сельского населения Карелии к рыночным условиям будет тем успешнее, чем быстрее осознается роль интеграционных процессов в социально-экономическом развитии. Замминистра сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации С. Митин, выступая с докладом на Всероссийском форуме «Аграрное будущее России», прошедшем 19 апреля 2006 г. в Государственном Кремлевском дворце (г. Москва), отметил важную роль крестьянской кооперации как в историческом плане, так и в современных условиях, требующих исключительных мер по поддержке развития сельских территорий. В рамках национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» планируется организовать 2,5 тыс. сельских кредитных кооперативов. Безусловно, государственная поддержка кооперативного движения позитивно отразится на развитии сельской кооперации,

но все-таки необходимо подчеркнуть, что основа ее саморазвития заложена самими сельскими жителями.

Также следует обратить внимание на необходимость выстраивания отношений кредитной кооперации с банковской сферой. Председатель Правления ОАО «Россельхозбанк» Ю. В. Трушин в своем выступлении на форуме сделал акцент на то, что участие банка в национальном проекте «Развитие АПК России» заключается в содействии распространению банковских услуг в тех районах, где другие банки не нашли для себя нишевой сегмент. Ведь кредитование сельского хозяйства всегда связано с высокими рисками. Делая ставку не столько на формирование ресурсной массы (в свое время именно по этой причине Сбербанк России сократил свою филиальную сеть в сельской местности, поскольку было неэффективно содержать филиал, не способный привлечь не менее одного миллиона рублей сбережений), сколько на выдачу кредитов сельским жителям, Россельхозбанк планирует расширение сети своих филиалов в регионах России, что отразится на развитии инвестиционных процессов в АПК. При этом перспектива взаимодействия с кредитными кооперативами рассматривается банком как один из способов продвижения финансовых услуг в отдаленные территории. К тому же такое взаимодействие будет способствовать и развитию кредитной кооперации.

Кроме того, в стратегических приоритетах развития сети финансовых услуг в сельской местности следует разграничить функции банка и кооперативов. Краткосрочное кредитование кредитные кооперативы могли бы осуществлять самостоятельно, но долгосрочные кредиты им обременительны. Поэтому роль банка – в предоставлении «длинных» денег. Эффективное взаимодействие кредитной кооперации с банковской сферой возможно только на взаимовыгодных условиях с соблюдением интересов сторон. В противном случае кредитная кооперация, уже набравшая обороты, вынуждена будет развиваться самостоятельно, а для филиалов банков снова могут возникнуть про-

блемы и в формировании кредитной массы и в размещении кредитов. В разграничении деятельности институтов финансовых посредников должен быть заложен принцип территориальной и функциональной дифференциации.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ: ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

С. П. Сазонов

*Заместитель Главы администрации Волгоградской области,
председатель Комитета бюджетно-финансовой политики
и казначейства, заслуженный экономист Российской Федерации*

Д. Ю. Завьялов

*Начальник отдела правового обеспечения бюджетного процесса
Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства
администрации Волгоградской области*

Разграничение бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы в последние годы является объектом повышенного интереса. И если год назад вопрос о 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, уже в 2006 г. перешедших 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. В Волгоград-

ской области структура налоговых и неналоговых доходов бюджетов поселений на 2006 год 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 на 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%, зе-

мельный 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 НДС. 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» – устойчивостью к изменениям в поведении налогоплательщиков, сезонным и случайным факторам. Потенциал бюджетов городских округов достаточно велик, о чем 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 в повышении 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. 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).

Расчет минимальных расходных обязательств производился посредством суммирования минимальных расходных обязательств по отдельным видам расходов. Минимальные расходные обязательства муниципальным образованиям по каждому виду расходного обязательства определяются произведением отраслевого финансового норматива на контингент потребителей соответствующих бюджетных услуг с использованием характерных поправочных коэффициентов, отражающих объективные условия, влияющие на стоимость этих бюджетных услуг по муниципальным образованиям Волгоградской области. В том числе:

1. На содержание органов местного самоуправления

В связи с перераспределением полномочий между региональными органами власти, органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений при расчете межбюджетных отношений на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований учитывалась следующая нормативная численность аппарата управления.

В поселениях с количеством жителей:

до 1000 человек – 6 штатных единиц;

от 1000 до 3000 человек – 8 штатных единиц;

свыше 3000 человек – 10 штатных единиц.

По муниципальным районам для расчета принята минимальная нормативная численность администрации муниципального района 50 штатных единиц (при количестве жителей до 25 тысяч человек), максимальная – 100 штатных единиц (при количестве жителей свыше 50 тысяч человек), расчетный норматив составил 500 человек жителей муниципального района на 1 работника администрации района. Кроме того, учтена численность представительного и контрольного органов в количестве 4 штатных единиц.

В городских округах, в связи с передачей полномочий в области социальной защиты населения на региональный уровень, для расчетов принята численность аппарата управления за исключением штатных единиц, переданных Управлению социальной защиты населения администрации Волгоградской области. Кроме того, численность депутатов представительного органа власти, работающих на штатной основе, предусматривается не более 10 процентов от установленной численности.

Минимальные расходные обязательства на содержание органов местного самоуправления исчисляются исходя из норматива расходов на одного работника органа местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и поселений и численности аппарата управления указанных территорий. Расчетное значение норматива составляет:

- для городских округов – 203 тыс. рублей на единицу численности аппарата управления;
- для муниципальных районов – 171 тыс. рублей на единицу численности аппарата управления;
- для поселений – 120 тыс. рублей на единицу численности аппарата управления.

2. На формирование резервных фондов

Минимальные расходные обязательства муниципальных образований на создание резервных фондов для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций определены исходя из норматива на 1 тыс. жителей: по по-

селениям – 2 тыс. рублей, по муниципальным районам – 2 тыс. рублей, по городским округам – 4 тыс. рублей.

3. На национальную безопасность и правоохранительную деятельность

Минимальные расходные обязательства поселений и городских округов для исполнения полномочий по организации и осуществлению мероприятий по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и(или) аварийно-спасательных формирований, по обеспечению мер первичной пожарной безопасности определяются произведением норматива на численность жителей.

Расчетное значение норматива составляет 16 тыс. рублей на 1 тыс. жителей.

4. На жилищно-коммунальное хозяйство

При расчете минимальных расходных обязательств бюджетов поселений и городских округов по жилищно-коммунальному хозяйству предусматриваются минимальные расходные обязательства на:

- капитальный ремонт жилого фонда поселений и муниципальных районов (городских округов);
- благоустройство территорий поселений и городских округов.

Минимальные расходные обязательства на капитальный ремонт жилого фонда поселений и муниципальных районов (городских округов) рассчитываются по формуле:

$$B = S_i \times C_i \times 12 \text{ мес.} \times И,$$

где S_i – фактическая площадь муниципального жилого фонда поселений и муниципальных районов (городских округов) по состоянию на 1 января 2005 г.;

C_i – областной стандарт стоимости капитального ремонта жилищного фонда на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц, утвержденный Постановлением Главы администрации Волго-

градской области от 29 апреля 2005 г. № 368 «Об областных стандартах оплаты жилья, коммунальных услуг и стоимости капитального ремонта жилищного фонда на 2005 год»;

И – индекс цен и тарифов на услуги населения на 2006 г. в процентах к предыдущему году, разработанный Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации – 12,9%.

Минимальные расходные обязательства на благоустройство территории поселений и городских округов рассчитываются в размере 3% от стоимости объектов внешнего благоустройства, находящихся в собственности поселений, муниципальных районов (городских округов).

5. По отраслям социальной сферы

1. При оценке минимальных расходных обязательств бюджетов муниципальных районов учтены следующие расходные обязательства и соответствующий контингент потребителей бюджетных услуг:

Расходные обязательства	Учитываемый контингент потребителей услуг
Оказание на территории муниципального образования скорой и первичной медицинской помощи (за исключением учреждений по оказанию специализированной помощи)	Население
Организация предоставления общего образования (за исключением образовательного процесса)	Количество учащихся в школах (в т.ч. частных)
Дошкольные учреждения	Количество детей
Другие учреждения образования	Население в возрасте 0 – 17 лет
Организация мероприятий и содержание учреждений молодежной политики	Население в возрасте 14-30 лет

Комплектование библиотечного фонда, информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления	Население
---	-----------

2. При оценке минимальных расходных обязательств бюджетов поселений учтены следующие расходные обязательства:

Расходные обязательства	Учитываемый контингент потребителей услуг
Обеспечение условий для организации предоставления на территории поселения массовой физической культуры и спорта;	Население
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, библиотечное обслуживание населения (за исключением комплектования библиотечного фонда)	Население
Содержание спортивных сооружений	Количество учреждений

3. При оценке минимальных расходных обязательств бюджетов городских округов учтены обязательства по исполнению вышеуказанных полномочий как муниципальных районов, так и поселений.

В целях упорядочения условий формирования межбюджетных отношений на 2006 год в части оплаты труда работников бюджетной сферы Волгоградской области сохранен механизм оплаты труда работников бюджетной сферы по Единой тарифной сетке, а также сохранена 25% надбавка специалистам, работающим в сельской местности.

В целях учета объективных условий, влияющих на стоимость оказания бюджетных услуг населению в различных муниципальных образованиях Волгоградской области, при опре-

делении минимального объема расходных обязательств муниципальных образований на 2006 год по отраслям социальной сферы применен поправочный коэффициент на возрастную структуру населения по расходным обязательствам, для которых контингентом расчета является население соответствующего муниципального образования, рассчитываемый по формуле:

$$q = \frac{F_i}{F_p},$$

где F_i – удельный вес населения моложе и старше трудоспособного возраста в общей численности населения муниципального образования;

F_p – удельный вес населения моложе и старше трудоспособного возраста в общей численности населения муниципальных образований соответствующего вида.

Численность населения для расчета минимальных расходных обязательств определена исходя из численности постоянного населения на 1 января 2005 года по данным Государственного комитета Российской Федерации по статистике.

В 2006 году сохранен действующий в предыдущие годы коэффициент дисперсности, позволяющий компенсировать отдельные расходы бюджетов муниципальных образований, вызванные объективными условиями, влияющими на увеличение стоимости услуг учреждений социальной сферы по причине наличия населенных пунктов с численностью населения менее 500 человек. На данные цели в консолидированном бюджете на 2006 год предусмотрено 100 000 тыс. рублей, которые распределены между муниципальными районами и городскими округами пропорционально доле населения каждого муниципального образования в общем количестве населения Волгоградской области, проживающего в указанных населенных пунктах.

Также следует отметить особенности оценки минимальных расходных обязательств бюджетов муниципальных образований по отраслям социальной сферы.

Образование

Общая сумма минимальных расходных обязательств муниципальных образований по отрасли «Образование» складывается из следующих позиций:

- детские дошкольные учреждения;
- общеобразовательные школы (в т. ч. вечерние), за исключением полномочий субъекта Российской Федерации;
- прочие учреждения образования;
- организация мероприятий и содержание учреждений молодежной политики.

При расчете минимальных расходных обязательств на детские дошкольные учреждения учитывается численность детей на 1 января 2005 года.

В целях обеспечения равной доступности к общеобразовательным услугам учащихся муниципальных и частных общеобразовательных школ, норматив по школам будет определен исходя из численности детей по состоянию на 1 января 2005 года, обучающихся как в муниципальных общеобразовательных учреждениях, так и в частных. Расходы муниципальных районов увеличены по отношению к нормативу на передаваемые с 1 января 2006 года из областной собственности в муниципальную учреждений образования, содержание которых относится к компетенции указанных муниципальных образований.

При расчете минимальных расходных обязательств на прочие учреждения образования учитывается численность населения в возрасте от 0 до 17 лет по данным Государственного комитета Российской Федерации по статистике. Расчет минимальных расходных обязательств муниципальных образований по школам-интернатам, детским домам семейного типа (приемным семьям), а также по исполнению договоров и муниципальных программ подготовки специалистов в высших учебных заведениях произведен исходя из динамики расходов предшествующих трех лет соответствующего муниципального образования приведенных в условия 2006 года.

Финансирование мероприятий и содержание учреждений молодежной политики, как учреждений, осуществляющих дополнительный образовательный процесс, отнесено к компетенции муниципальных районов (городских округов), и оценка минимальных расходных обязательств муниципальных образований определена исходя из финансового норматива и численности населения в возрасте 14 – 30 лет по данным Государственного комитета Российской Федерации по статистике на 1 января 2005 года.

Культура, кинематография, средства массовой информации

Расчет минимальных расходных обязательств по данному разделу складывается из следующих позиций:

- дома культуры;
- музеи;
- библиотечное обслуживание населения;
- театральные зрелищные учреждения;
- прочие учреждения культуры;
- информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления.

Расчет минимальных расходных обязательств муниципального образования по разделу (кроме театральные зрелищные учреждения и кинематографии) определяется как произведение финансового норматива на количество жителей соответствующего муниципального образования.

Расходы по театрам и государственной поддержке учреждений кинематографии рассчитаны исходя из динамики расходов предшествующих трех лет соответствующего муниципального образования, приведенных в условия 2006 года.

Расчет минимальных расходных обязательств на библиотечное обслуживание населения муниципальных районов (городских округов) произведен следующим образом:

- норматив расходов муниципального района на комплектование библиотечного фонда составляет 10 рублей на одного жителя (определен исходя из динамики расходов предшест-

вующих трех лет, приведенных в условия 2006 года, на комплектование библиотечного фонда районов);

– норматив расходов для поселений на библиотечное обслуживание населения – 104 рубля на одного жителя.

Здравоохранение и спорт

Оценка минимальных расходных обязательств в целом по отрасли «Здравоохранение и спорт» производится как произведение финансового норматива на количество жителей соответствующего муниципального образования с учетом передаваемых на областной уровень учреждений.

По подразделу «Спорт и физическая культура» на содержание спортивных сооружений оценка минимальных расходных обязательств произведена исходя из динамики расходов предшествующих трех лет соответствующего муниципального образования, приведенных в условия 2006 года. Новониколаевскому, Октябрьскому районам и г. Михайловке дополнительно предусмотрено по 10 млн. рублей на подготовку спортивных сооружений к проведению спартакиад школьников в 2006 году.

Финансовые нормативы по отраслям социально-культурной сферы, рассчитанные в ценах и условиях 2006 года (руб.)

1. Образование.

Норматив на одного ребенка.

По детским дошкольным учреждениям:

по муниципальным районам – 19244,

по городским округам – 22066.

По общеобразовательным школам:

по муниципальным районам – 3161,

по городским округам – 2431.

По другим учреждениям образования.

Норматив на одного ребенка по муниципальным районам (городским округам) Волгоградской области согласно данным статотчета:

по муниципальным районам – 1756,
по городским округам – 2270.

2. Здравоохранение.

Норматив на одного жителя:

по муниципальным районам – 998,
по городским округам – 741.

Подушевой норматив на обязательное медицинское страхование неработающего населения (единый на территории области) – 935.

3. Физическая культура и спорт.

Норматив на одного жителя:

по поселениям – 20,
по городским округам – 54.

4. Культура.

Норматив на одного жителя.

По домам культуры:

по поселениям – 285,
по городским округам – 38.

По музеям:

по муниципальным районам – 11,
по городским округам – 18.

По библиотекам:

по поселениям – 114,
по городским округам – 38.

5. Средства массовой информации:

по муниципальным районам – 24,
по городским округам – 13.

6. Молодежная политика.

Норматив на одного жителя в возрасте от 14 до 30 лет:
по муниципальным районам – 113,
по городским округам – 199.

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% (национальная безопасность и правоохранительная деятельность).

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 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 полномочий 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, средства 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 опять-таки 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 перемещении (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.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ПОСЕЛЕНИЙ

Т. В. Сачук

Зав. кафедрой экономики и политологии

*Карельского государственного педагогического университета,
руководитель Центра «Муниципальный консалтинг»*

Карельского филиала СЗАГС, г. Петрозаводск

Реформа местного самоуправления направлена на повышение эффективности территориального управления. Выделение самостоятельных поселений создает предпосылки для большего участия жителей в управлении своим поселением, повышает заинтересованность в экономических и социальных результатах управления, стимулирует на поиск ресурсов развития территорий. Но также следует признать и то, что реформа местного самоуправления вскрывает ряд насущных проблем социально-экономического развития отдельных территорий. В рамках более крупных административно-государственных единиц длительное время удавалось перераспределять значительные фи-

нансовые ресурсы и тем самым обеспечивать относительное выравнивание условий жизнедеятельности граждан в разных населенных пунктах муниципального района. В результате выделения самостоятельных поселений впервые за многие пореформенные годы встает ряд вопросов: о собственных налоговых и неналоговых доходах поселения, о формах и методах привлечения внебюджетных средств, о приоритетах использования средств поселений и многие другие. И хотя ответы на эти вопросы зачастую неутешительны, сама их постановка делает необходимым поиск ответов, что предполагает активизацию деятельности по повышению эффективности территориального управления.

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.

Около половины 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. Рассмотрим подробнее эту проблему на примере одного из районов Карелии.

Кондопожский район Республики Карелия традиционно был одним из наиболее успешно развивающихся районов республики. Социально-экономическое развитие района во многом было связано с деятельностью Кондопожского целлюлозно-бумажного комбината. Общая площадь территории района составляет 5951 км.² Общая численность населения Кондопожско-

го района – 44 049 человек. Средняя плотность населения – 7,4 человека на 1 км² при средней плотности населения по Карелии в целом на уровне 4,1 человека на 1 км² – может быть охарактеризована как высокая.

Общее количество населенных пунктов 77. На территории района создано одно городское поселение (Кондопожское) и 8 сельских поселений. На территории Кондопожского поселения проживает порядка 80% жителей района.

Распределение жителей по поселениям Кондопожского района представлено в таблице 1.

Таблица 1

*Распределение жителей по поселениям Кондопожского района
(на 01.01.2005 г.)*

Название поселения	Кол-во жителей	Кол-во населенных пунктов	Кол-во населенных пунктов, в которых численность жителей не превышает 40 чел.	Кол-во населенных пунктов, в которых нет работающих предприятий
Гирвасское	1 831	15	10	5
Кедрозерское	777	8	2	6
Кондопожское	35 079	4	2	1
Кончезерское	1 952	10	8	9
Курортное	388	1	-	-
Кяппесельгское	1 233	7	2	7
Новинское	287	10	9	9
Петровское	1 061	12	9	10
Янишпольское	1 441	10	8	9
Всего	44 049	77	50	50

Приведенные в таблице 1 данные отражают достаточно типичную по Карелии ситуацию. Почти в 80 % населенных пунктов численность населения не превышает 40 человек. И в 50 из 77 населенных пунктах нет работающих предприятий. Перспективы социально-экономического развития пяти поселений

(Кончезерское, Кяппесельгское, Новинское, Петровское, Янишпольское) вряд ли можно оценить как хорошие.

Интересно провести оценку возрастного состава населения и структуры занятости по поселениям (табл. 2).

Таблица 2

Состав населения и структура занятости Кондопожского района

Название	Кол-во жителей	Кол-во жителей трудоспособного возраста	Кол-во работающих	Кол-во неработающих	Кол-во жителей старше трудоспособного возраста	Кол-во жителей моложе трудоспособного возраста
Гирвасское	1 831	1 041	591	451	471	319
Кедрозерское	777	307	176	131	332	138
Кондопожское	35 079	21 884	16 252	5 632	6 497	6 698
Кончезерское	1 952	975	566	409	600	377
Курортное*	388	—	214	—	—	—
Кяппесельгское	1 233	510	311	191	470	253
Новинское	287	148	42	106	90	49
Петровское	1061	798	156	642	178	87
Янишпольское	1441	754	183	571	433	254
Всего:	44 049	26 415	18 491	7 942	9 071	8 175

*данные по Курортному поселению уточняются.

Общее количество жителей трудоспособного возраста составляет почти 60%, что нехарактерно для Карелии. По средним оценкам, доля жителей трудоспособного возраста в Карелии в целом ниже. В Кондопожском районе всегда был достаточно высокий уровень рождаемости по сравнению с другими территориями. Но даже в Кондопожском районе сегодня есть поселения, в которых количество жителей трудоспособного возраста составляет порядка 40% (Кедрозерское, Кяппесельгское поселения).

В целом по району из общего количества жителей трудоспособного возраста работающие составляют почти 70%, но есть ряд поселений, где работающие из общего количества жителей трудоспособного возраста составляют менее 30% (Новинское, Петровское, Янишпольское поселения). В целом в районе количество жителей старше трудоспособного возраста (20,6%) сопоставимо с количеством жителей моложе трудоспособного возраста (19,5%). Но также можно выделить поселения, где доля лиц старше трудоспособного возраста значительно выше средней величины по району (Кедрозерское и Янишпольское поселения), и поселения, в которых доля лиц моложе трудоспособного возраста значительно ниже средней по району величины (Петровское поселение).

На основании приведенных материалов можно оценить перспективы развития деятельности в этих поселениях с точки зрения использования местных трудовых ресурсов и сделать предположения, насколько возможно сформировать местные бюджеты.

Уже сейчас можно сделать вывод о том, что ряд поселений Кондопожского района не смогут иметь достаточное количество собственных средств в местном бюджете. Но даже в тех поселениях района, в которых есть деятельность, относительно хорошая возрастная структура и есть крупные по численности населенные пункты, вероятность сформировать достаточный уровень доходов местного бюджета нельзя оценивать как высокую в связи с рядом причин.

Можно выделить 3 основные группы причин, из-за которых формирование доходов местных бюджетов будет крайне затруднено. Рассмотрим эти причины подробнее.

Первая группа причин связана с невозможностью эффективно использовать муниципальную недвижимость.

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 спрогнозировать уровень поступлений по налогу на землю по поселениям. Кроме этого, без межевания земель свободные земельные участки не могут быть выставлены 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 получать налоги и использовать эти объекты, делает их использование рискованным, поскольку есть вероятность «появления» собственника после осуществления инвестиций со стороны муниципалитета или жителей территории в эти как бы «бесхозные» объекты.

Отсутствие правоустанавливающих документов на объекты муниципальной недвижимости, в том числе те, в которых сейчас ведут деятельность муниципальные предприятия, делает невозможным приватизацию данных объектов. Кроме того, 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, приватизации объектов муниципальной собственности.

Вторая группа причин, не позволяющих сформировать достаточный уровень доходов местных бюджетов, связана с проблемой получения финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Следует признать, что вероятность привлечения бюджетных средств за счет участия в целевых и инвестиционных программах федерального и республиканского значения у поселений также крайне низка. Это может быть связано с тем, что для участия в целевых программах требуется соблюдение ряда формальных условий, например:

- наличие на территории Плана социально-экономического развития поселений;

- обязательное условие наличия проектно-сметной документации при строительстве или реконструкции социальных объектов или объектов жизнеобеспечения;

- обязательное софинансирование инвестиционных проектов.

Для решения поставленных задач требуются время, денежные ресурсы и достаточные профессиональные знания и квалификация сотрудников исполнительных органов власти поселений. Пока же следует признать, что уровень квалификации глав поселений и сотрудников администрации (особенно вновь созданных поселений) крайне низок, при этом средств на повышение квалификации сотрудников у поселений нет, и деятель-

ность по обучению основам муниципального управления не финансируется из вышестоящих бюджетов.

Третья группа причин, затрудняющих формирование достаточных средств в местном бюджете, связана с проблемой привлечения собственных средств жителей поселения в виде самообложения граждан.

С одной стороны, уровень доходов жителей поселений крайне незначителен. Даже те из жителей, которые сегодня занимаются предпринимательской деятельностью и имеют уровень доходов несколько больше, чем остальные жители населенных пунктов, уже сейчас в той или иной мере помогают главам поселений и вряд ли смогут значительно увеличить свою финансовую помощь. С другой стороны, пока нет ясности, каким образом организовать процесс самообложения граждан, особенно с точки зрения документального обеспечения привлечения и движения средств.

Рассмотрим, с какими трудностями может столкнуться поселение при использовании средств местного бюджета.

Большинство депутатов поселений первого созыва не имеют опыта муниципального управления. Складывается такое впечатление, что значительное количество 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 у депутатов поселений присутствует понимание значимости и необходимости использования средств местного бюджета для решения вышеуказанных задач (оформление правоустанавливающих документов, подготовка проектно-сметной документации и т. д.).

Даже в тех случаях, когда данное понимание есть у главы и депутатов, у поселений не будет достаточных средств для реше-

ния этих вопросов, к тому же резко ограничено время, в течение которого следует осуществить все работы по подготовке и принятию необходимых документов.

Еще одной проблемой по использованию средств местных бюджетов может стать конфронтация между главой поселения и депутатами. На примерах отношений между представительными и исполнительными органами власти ряда муниципальных образований, а порой и субъектов Федерации, депутаты созданных поселений видят себя как оппозиция главам поселений. У депутатов нет понимания единства поставленных задач, нет базовых знаний в области бюджетного процесса, отношений собственности, муниципального управления. С другой стороны, и вновь избранные главы поселений пытаются решать вопросы использования муниципальной недвижимости без участия депутатов, чем только провоцируют непонимание и усугубляют конфликт.

Для слаженной работы по управлению территорией необходим достаточный уровень знаний (как сотрудников исполнительной власти, так и депутатов), а также необходимо определенное время, которого, к большому сожалению, нет.

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 местных 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 целевой характер денежных средства, которые должны быть направлены на межевание земель, оформление правоустанавливающих

документов на объекты недвижимости и другие аналогичные затраты;

- разработать и широко распространять примерные образцы (проекты) документов для их 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;

- проводить разъяснительную работу и оказывать помощь в создании на территории некоммерческих организаций, которые могли бы быть грантозаявителями и привлекать внебюджетные средства на решение социальных вопросов развития поселений.

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

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

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

¹*Петрозаводский государственный университет,*

²*Институт экономики Кар НЦ РАН, г. Петрозаводск*

Конституция Российской Федерации закрепила форму государственного устройства РФ в виде федерации, в качестве «общих правил» назвав такие, как суверенитет Российской Федерации на всей ее территории; государственную целостность страны; 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. Это необходимо для того, чтобы каждый бюджет мог сохранить свою самостоятельность с высокой степенью автономии региональных и местных бюджетов, оставляя в то же время за федеральным бюджетом доминирующее положение в общей бюджетной системе страны. 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.

Душевая динамика и структура доходов консолидированного бюджета РФ

Органы государственной власти имеют возможность осуществлять свои функции благодаря тому, что на территории страны обеспечивается сбор денежных средств, формирующих доходную часть бюджета. Объемы собираемых налогов на территории субъектов РФ, соотношения в их распределении между

федеральным и региональным уровнем бюджетной системы, являются важной частью межбюджетных отношений [1].

В последние годы наблюдается положительная динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 1).

Таблица 1

*Динамика доходов консолидированных бюджетов
в расчете на душу населения за 2001 – 2004 гг.*

		2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
Москва	Абсолютное значение, тыс. руб.	233 396 209	281 781 422	338 977 865	394 086 393
	Темп прироста, %		21	20	16
Республика Карелия	Абсолютное значение, тыс. руб.	6 150 229	7 766 189	8 496 524	10 475 703
	Темп прироста, %		26	9	23
Мурманская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	7 567 372	11 088 346	12 427 994	16 219 395
	Темп прироста, %		47	12	31
Псковская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	4 510 970	6 439 002	7 051 636	7 808 132
	Темп прироста, %		43	10	11
Санкт-Петербург	Абсолютное значение, тыс. руб.	51 815 272	66 620 461	77 237 150	95 293 958
	Темп прироста, %		29	16	23
Самарская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	27 238 718	30 464 249	32 577 618	42 865 354
	Темп прироста, %		12	7	32
Новосибирская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	16 577 005	21 332 417	26 331 675	30 261 463
	Темп прироста, %		29	23	15
Свердловская область	Абсолютное значение, тыс. руб.	28 713 513	35 446 199	40 580 478	53 212 155
	Темп прироста, %		23	14	31
Хабаровский край	Абсолютное значение, тыс. руб.	17 992 369	20 511 759	25 148 790	28 840 966
	Темп прироста, %		14	23	15
Российская Федерация	Абсолютное значение, тыс. руб.	1 297 673 135	1 607 281 273	1 898 838 351	2 373 110 126
	Темп прироста, %		24	18	25

Из таблицы 1 видно, что общим для всех регионов является увеличение доходов территорий. В среднем по РФ годовые темпы прироста за период 2001 – 2004 гг. составили от 18 до 25 %. В то же время темпы прироста имеют существенные межрегиональные различия: от 7% (Самарская область в 2003 году) до 31% (Свердловская и Мурманская области в 2004 году).

Представленные в таблице 1 данные помимо положительной динамики доходов субъектов РФ также демонстрируют значительную дифференциацию в душевой обеспеченности. Однако проведение прямых сравнений полученных расчетных значений не будет являться корректным. Необходимо учитывать, что огромное пространство России, неодинаковый уровень социально-экономического развития регионов, обусловленный значительным количеством объективных и субъективных причин, способствуют установлению различной стоимости оказываемых бюджетных услуг.

Для приведения значений расходов на 1 человека к сопоставимому виду необходимо использование некоего выравнивающего коэффициента. Им может быть: индекс прожиточного минимума, индекс покупательной способности, районный коэффициент, индекс бюджетных расходов. Авторами был выбран индекс бюджетных расходов (ИБР).

Несомненно, методика расчета каждого из перечисленных показателей имеет свои недостатки. Однако наиболее адекватно позволяет корректировать душевые показатели в масштабах РФ индекс бюджетных расходов. Он является обобщенным показателем, отображающим, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном субъекте РФ с учетом объективных реальных факторов и условий, по сравнению со средним по России уровнем, для предоставления одного и того же объема и качества бюджетных услуг. ИБР позволяет корректно проводить межрегиональные сравнения обеспеченности бюджетными средствами в РФ.

На рисунке 1 представлены душевые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2004 год в расчете на душу населения с учетом и без учета ИБР.

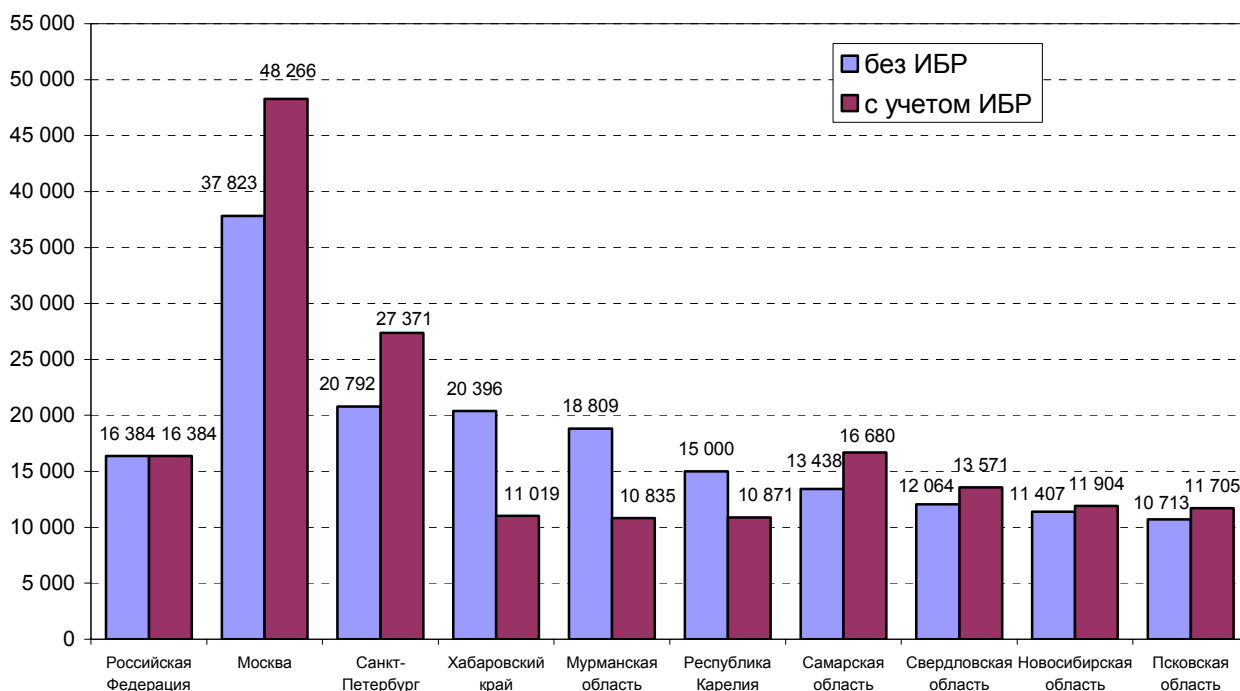


Рис. 1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2004 год, руб. (в расчете на душу населения)

Указанный график демонстрирует существование явных диспропорций в душевой обеспеченности доходами консолидированных бюджетов граждан РФ. Применение выравнивающего коэффициента, учитывающего разные условия регионов, не привело к уменьшению дифференциации. Без индекса бюджетных расходов разница между максимальной и минимальной обеспеченностью составляла 3,5 раза среди представленных субъектов; после применения ИБР разрыв увеличился до 4,5 раза.

Необходимо отметить, что наиболее высоким доходом консолидированного бюджета в расчете на душу населения располагает г. Москва. На уровне выше среднероссийского находятся г. Санкт-Петербург и Хабаровский край, Мурманская область. Использование в расчетах ИБР привело к увеличению душевой обеспеченности в городах Москва и Санкт-Петербург и к снижению – в Хабаровском крае и Мурманской области до значений ниже среднего по стране.

Таким образом, общероссийская тенденция роста доходов консолидированных бюджетов сопровождается сильными раз-

личиями в душевой обеспеченности между субъектами. Применение поправочного коэффициента, отражающего реальную стоимость бюджетных денег, лишь усугубляет ситуацию.

Большая часть консолидированных бюджетов субъектов РФ формируется за счет собственных доходов и безвозмездных перечислений (рис. 2). В среднем по РФ это соотношение составляет порядка 1:10 [2, 3].

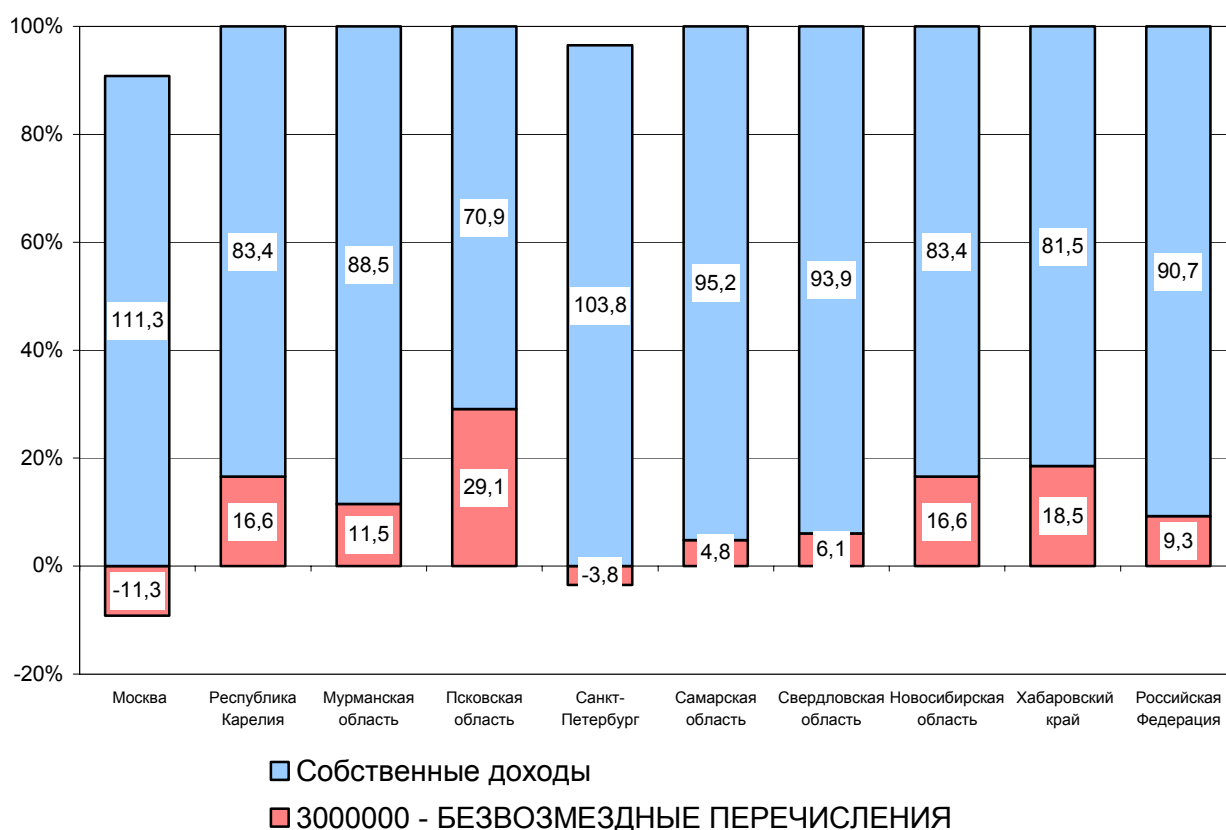


Рис. 2. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов за 2004 год

Объем собственных доходов имеет важное значение. Этот показатель определяет уровень самодостаточности территории, то есть возможности собственными доходами обеспечить бюджетные расходы региона. Рисунок 2 демонстрирует существенную межрегиональную асимметрию по уровню собственных доходов в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Так, в Псковской области соотношение составляет: 70,9% – собствен-

ные доходы и 29,1% – безвозмездные перечисления; в Самарской области – 95,2 и 4,8% соответственно.

Межрегиональная дифференциации собственных доходов в консолидированных бюджетах определяется многими факторами. Основными факторами являются уровень социально-экономического развития, эффективность функционирования экономики региона, в значительной степени определяющие налогооблагаемую базу собственных доходов, их структуру [4].

Анализ структуры собственных доходов позволяет выявить роль субъектов РФ в увеличении доходного потенциала территории за счет неналоговых доходов, которые полностью зависят от уровня хозяйствования (рис. 3).

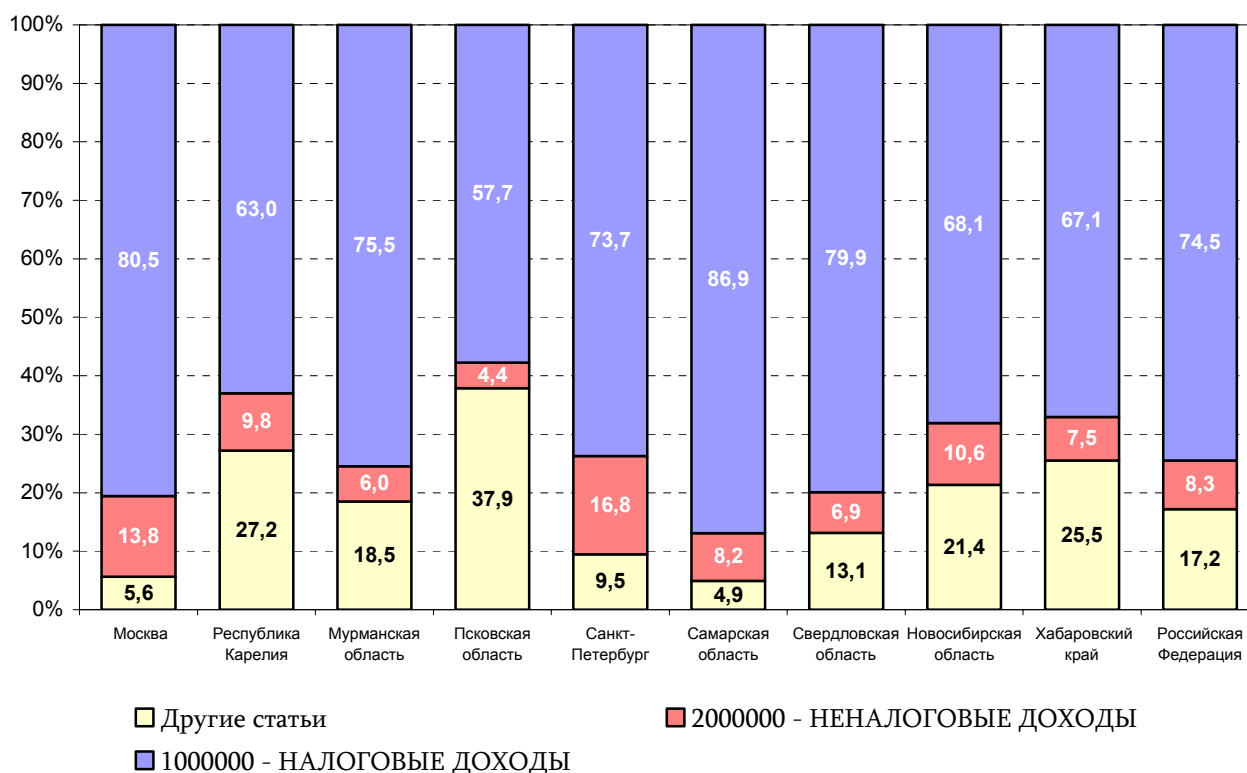


Рис. 3. Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов в 2004 году

Как видим из рисунка 3, собственные доходы бюджетов всех уровней формируются из налоговых и неналоговых доходов. Несмотря на различный вклад указанных составляющих в фор-

мирование доходной части бюджета, тем не менее неналоговые доходы составляют сравнительно небольшую долю.

В среднем по РФ в 2004 году налоговые доходы составили 74,5%, в выбранных субъектах эта цифра колебалась от 63,0% (Республика Карелия) до 86,9% (Самарская область). Неналоговые доходы в Российской Федерации находились на уровне 8,3%, по субъектам – от 4,4% (Псковская область) до 16,8% (г. Санкт-Петербург).

Основными налогами в структуре налогов в консолидированных бюджетах субъектов РФ являются два налога: налог на прибыль и налог на доходы физических лиц, на долю которых приходится 69,4%. Налог на прибыль зависит от эффективности хозяйствования в регионе. Налог на доходы физических лиц определяется уровнем заработной платы занятых в экономике, доходами от предпринимательской деятельности, от собственности и другими доходами.

Иная картина с налогом на доходы физических лиц. В 63 регионах этот налог был выше среднероссийского уровня, с межрегиональной дифференциацией от 61,8 до 33,4%. В регионах с уровнем налога на доходы физических лиц ниже среднероссийского значительная большая межрегиональная дифференциация: от 33,1 до 3,6%. Разница между максимальной и минимальной величинами налога на доходы физических лиц составила 17 раз.

Существенна межрегиональная дифференциация по налогу на имущество и платежам за пользование природными ресурсами. Так, по налогу на имущество при среднероссийском уровне 8,2% в 36 регионах он был ниже, с межрегиональной дифференциацией от 7,2 до 0,4%.

В регионах с уровнем выше среднероссийского дифференциация составила от 8,3 до 16,6%. Самый высокий уровень платежей за пользование природными ресурсами (от 32 до 17,7%) в регионах, богатыми ими. Разница между максимальной и минимальной величинами платежей за пользование природными ресурсами составила 82 раза.

Таким образом, в силу существенных различий между регионами наблюдается большая разница в динамике, структуре и абсолютных значениях душевой обеспеченности граждан собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ. Указанные факты предрасполагают к дальнейшей дифференциации бюджетных расходов на территории субъектов.

Душевая динамика и структура расходов консолидированного бюджета РФ

Данные, приведенные на рисунке 4, свидетельствуют о том, что на территории субъектов РФ душевая бюджетная обеспеченность граждан в части расходов бюджетов всех уровней стабильно (на протяжении исследуемого периода) различается в «разы» даже с учетом корректировки на индекс бюджетных расходов (ИБР).

Согласно данным, представленным на рисунке 4, 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. Так, в 2002 году указанное превышение составляло от 1,9 до 4,5 раза (без учета ИБР – от 2 до 4 раз), в 2003 году – от 1,5 до 3,8 раза (без учета ИБР – от 1,7 до 3,5 раза), в 2004 году – от 1,6 до 3,7 раза (без учета ИБР – от 1,7 до 3,2 раза). Причем на протяжении указанного периода нижнюю границу интервала образовывал г. Санкт-Петербург (минимальное превышение), а верхнюю – Свердловская область (максимальное превышение в группе рассматриваемых субъектов).

Регионы, не обладающие особым статусом, независимо от имеющихся сравнительных преимуществ, в части душевой обеспеченности имели расходы на уровне ниже среднероссийского в 2002 – 2004 гг. [5, 6].

Что касается структуры расходов из средств консолидированных бюджетов, то необходимо отметить следующее (рис. 5).

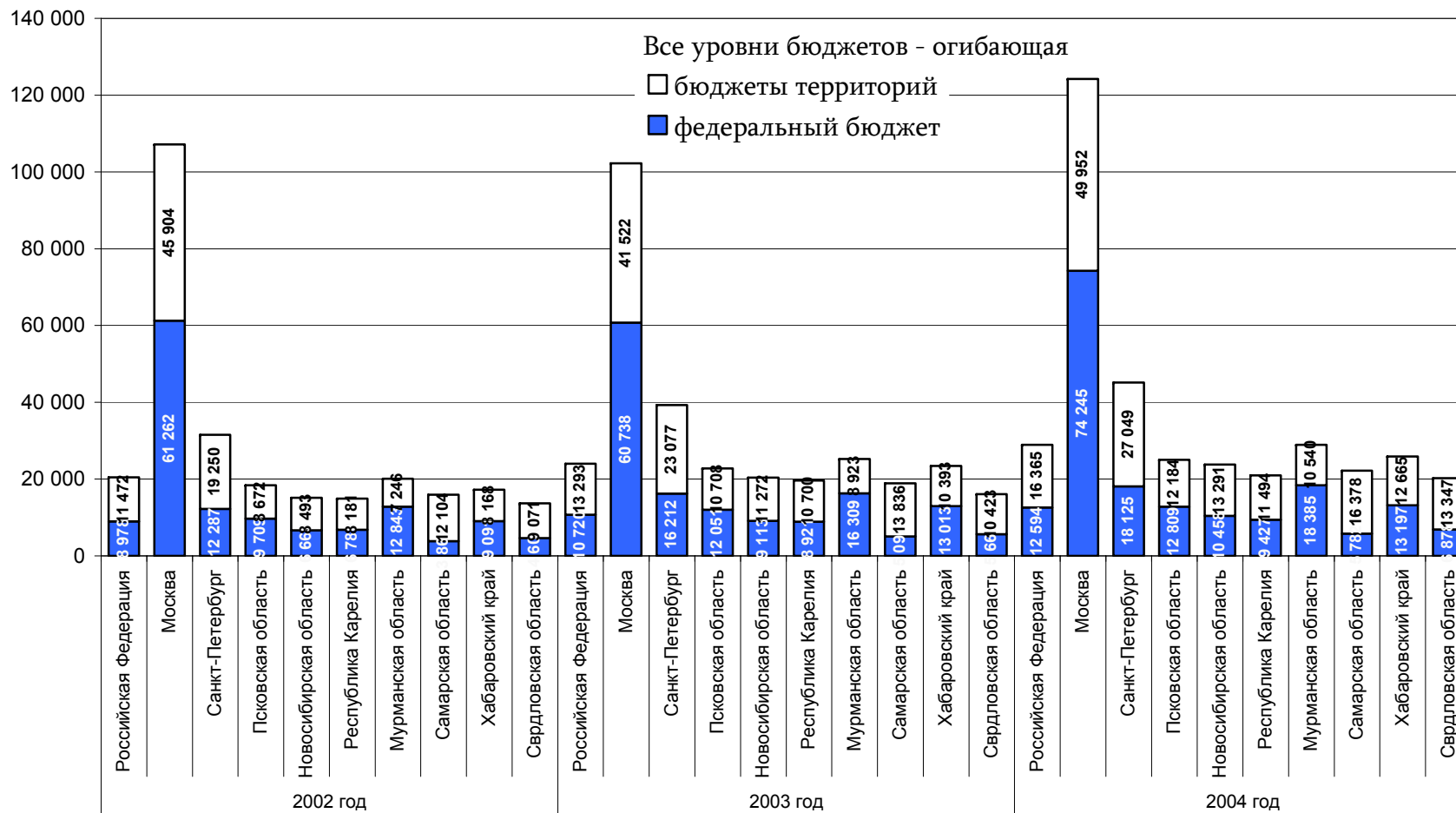


Рис. 4. Динамика расходов бюджетов всех уровней в субъектах РФ с учетом ИБР за 2002 – 2004 гг. в расчете на душу населения, руб.

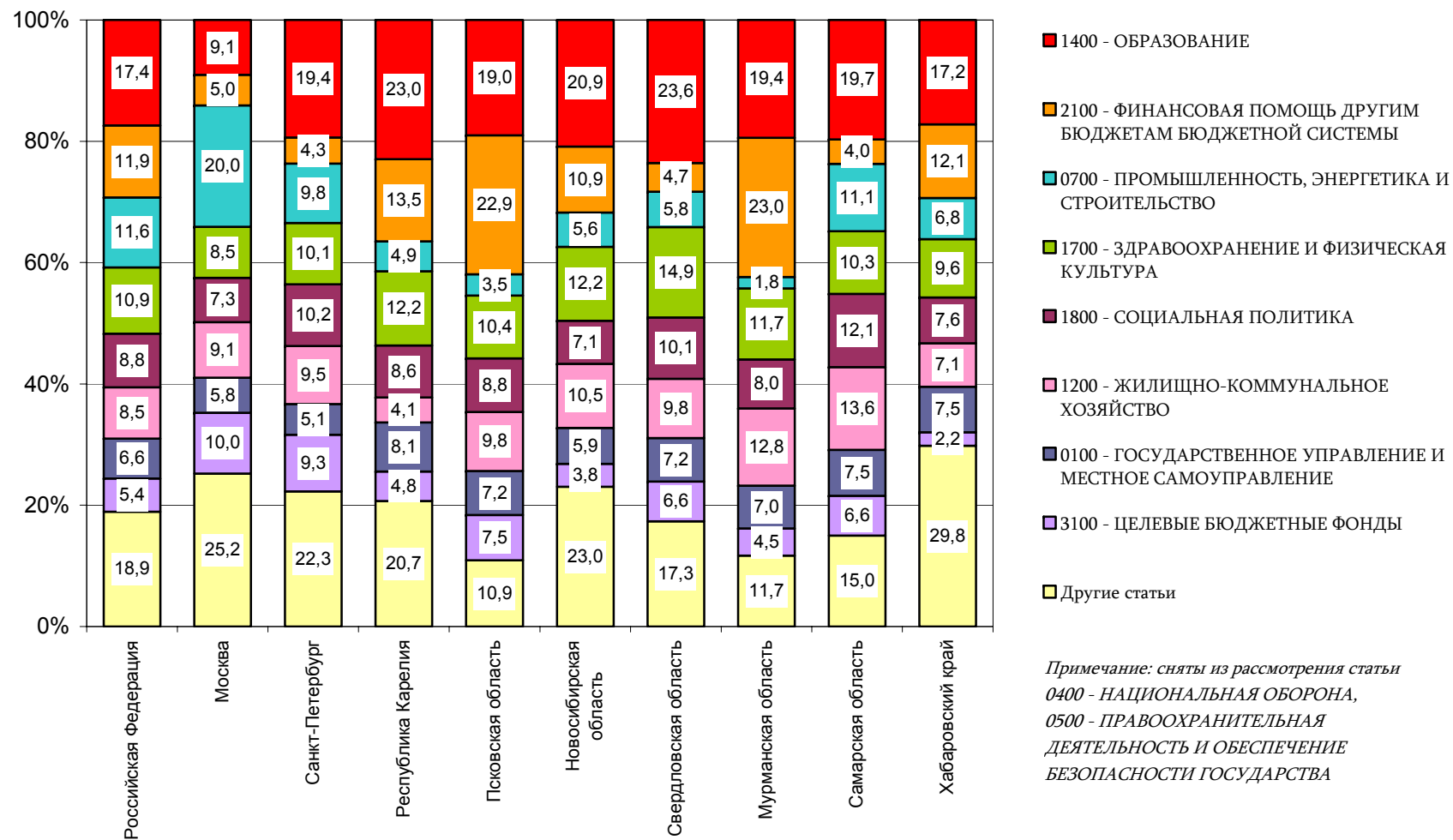


Рис. 5. Структура расходов консолидированных бюджетов за 2004 год

Главной стратегической целью экономического развития РФ является повышение качества жизни населения. Это подразумевает форсированное развитие промышленности как основы функционирования государства, а также социальной сферы (социальная политика, образование, здравоохранение и физическая культура, жилищно-коммунальное хозяйство и др.) [7].

В целом по РФ в структуре расходов консолидированного бюджета социальная сфера¹ занимает 37,1%; в совокупности с промышленностью – 46,6% (табл. 2).

Таблица 2

Расходы на социальную сферу в структуре расходов консолидированных бюджетов за 2004 год, %

Наименование субъекта	Социальная сфера	Промышленность	Итого
Российская Федерация	37,1	9,4	46,6
Москва	23,6	13,9	37,6
Санкт-Петербург	42,3	8,4	50,7
Республика Карелия	39,8	4,1	43,9
Псковская область	36,4	2,6	39,1
Новосибирская область	43,6	4,8	48,4
Свердловская область	47,6	4,8	52,3
Мурманская область	52,0	1,8	53,8
Самарская область	55,8	11,1	66,9
Хабаровский край	41,5	6,8	48,3

В структуре расходов консолидированных бюджетов регионов наибольшая доля социальной сферы «плюс» промышленность приходится на Самарскую область – 66,9%, затем на Свердловскую область – 52,3% и Санкт-Петербург – 50,7%. Наиболее низкое значение – 37,6% в г. Москве, причем там же – ми-

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

нимальные расходы в структуре на чисто социальные отрасли – 23,6% (в то время как в других регионах – 36,4 – 55,8%). Максимальное значение поддержки московской промышленности – 13,9% (при среднероссийском значении 9,4%) не компенсирует в сумме социальную сферу.

Необходимо отметить тот факт, что в большинстве регионов максимальную долю в расходах консолидированных бюджетов занимает образование. Среднее значение по РФ – 17,4%; в республике Карелия и Свердловской области – больше 23%. Ниже среднероссийского уровня эти расходы только в г. Москве – 9,1%.

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. 6).

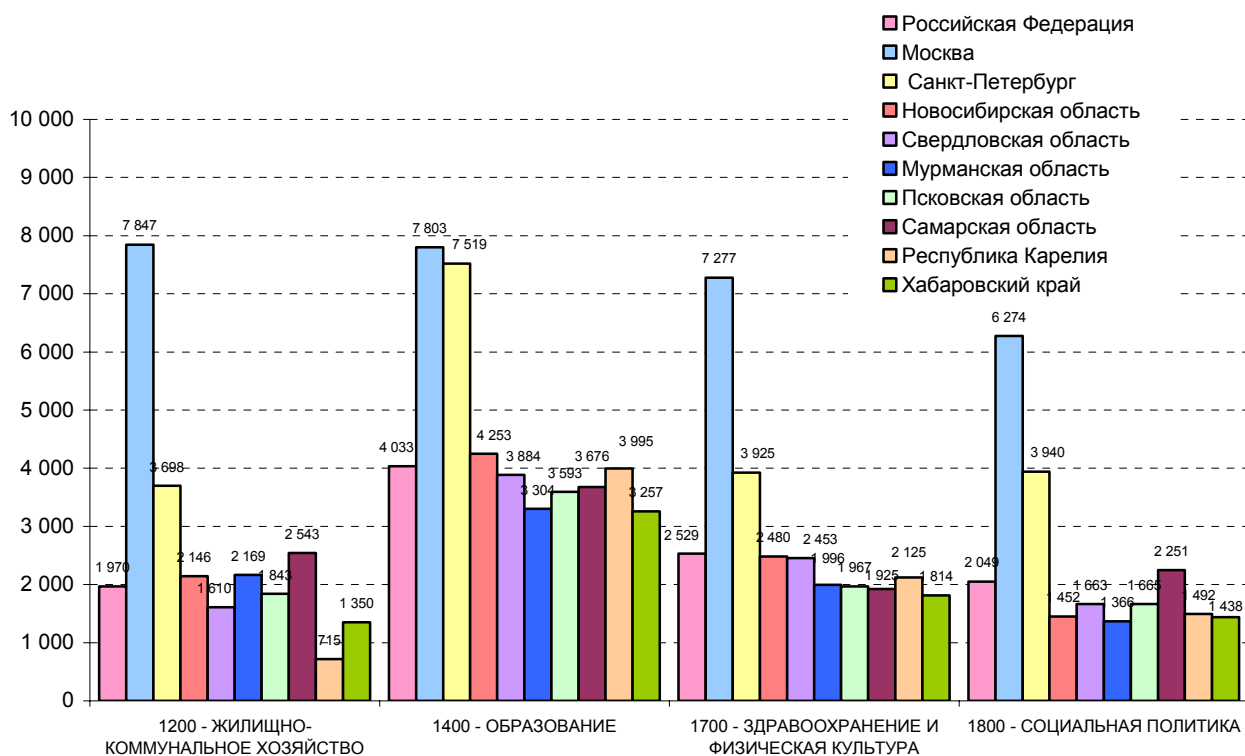


Рис. 6. Расходы консолидированного бюджета РФ с учетом ИБР в 2004 году, руб. (в расчете на душу населения)

Как свидетельствуют данные на рисунке 6, 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.

Второй федеральный мегаполис – г. Санкт-Петербург – также имеет высокую душевую обеспеченность по всем социальным разделам, но он может сравниться с г. Москвой только в части расходов на образование, где «две столицы» характеризуются почти равными значениями. По всем остальным направлениям даже г. Санкт-Петербург существенно отстает в душевой обеспеченности от г. Москвы.

В остальных субъектах расходы консолидированного бюджета РФ преимущественно находятся на уровне ниже среднероссийского.

В структуре расходов раздел 0100 «Государственное управление и местное самоуправление» функциональной классификации расходов бюджетов РФ, куда включены такие подразделы, как 0101 «Функционирование главы государства – Президента Российской Федерации», 0102 «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти», 0103 «Функционирование исполнительных органов государственной власти» и др., в столице РФ и г. Санкт-Петербурге составляют значения ниже среднероссийских. Так, если в целом по РФ доля раздела 0100 составляет 5,4%, то в г. Москве – 4,0%, в г. Санкт-Петербурге – 4,4%.

Таким образом, в структуре расходов консолидированного бюджета РФ на территории субъектов г. Москва на фоне остальных регионов характеризуется минимальными значениями финансирования социальной сферы. Рассмотрение абсолютных душевых значений меняет картину полностью на противоположную.

Прямые расходы федерального бюджета

Прямые расходы федерального бюджета («федеральные мандаты») имеют для социально-экономического развития регионов не меньшее значение, чем собственно финансовая помощь.

Под прямыми расходами федерального бюджета понимаются средства, направляемые на финансирование мероприятий и учреждений федерального значения, находящихся на территории субъектов РФ, а также различных федеральных программ. В настоящее время в программных документах Правительств РФ даже не обсуждается проблема распределения между регионами прямых расходов федерального бюджета. В то же время этот аспект в межбюджетных отношениях имеет важное значение. Учет прямых расходов из федерального бюджета территориями субъектов РФ позволяет более полно оценить соотношение налогового потенциала территории субъекта и бюджетных расходов на его территории, самодостаточность налогового потенциала территории [6].

Рисунки 4 и 7 демонстрируют, что в общих расходах на территории субъектов прямые расходы в относительном выражении составляют большую часть в Мурманской области и в г. Москве на протяжении всего рассматриваемого периода, достигая 63 и 60% в 2004 году соответственно при положительной динамике.

Другие субъекты (г. Санкт-Петербург в том числе) характеризуются значительно меньшими объемами прямых расходов федерального бюджета. Минимальное участие федерального центра на протяжении всего периода наблюдается в Самарской области и составляет 24-26%.

Отрицательная динамика прямых расходов федерального бюджета в субъектах РФ за исключением г. Москвы частично объясняется происходящими процессами перераспределения полномочий, однако они в такой же мере должны были затронуть и г. Москву.

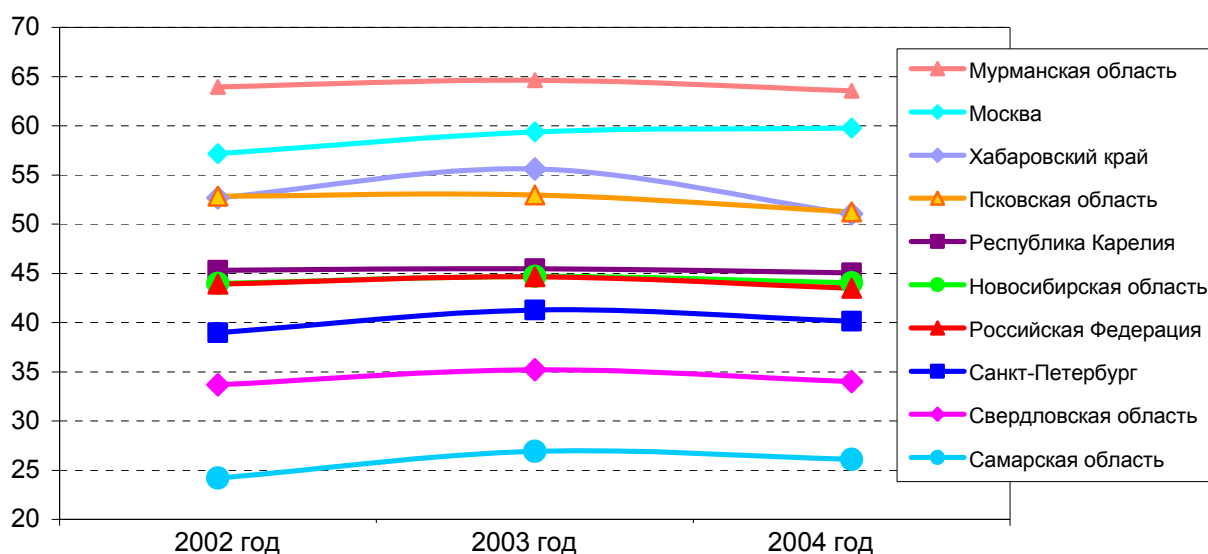


Рис. 7. Динамика доли прямых расходов из федерального бюджета в общих расходах на территории субъектов РФ, %

С другой стороны, города Москва и Санкт-Петербург обладают особыми статусами городов федерального значения, г. Москва – столица РФ, что требует несения дополнительных затрат.

Согласно ст. 6 Закона РФ от 15.04.1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», ст. 71 Закона г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы», производится соответствующая компенсация затрат в связи с осуществлением им функций столицы Российской Федерации за счет средств федерального бюджета.

Ст. 6 Закона РФ от 15.04.1993 г. № 4802-1

Затраты города Москвы, связанные с осуществлением им функций столицы Российской Федерации, полностью компенсируются за счет субвенций из республиканского бюджета Российской Федерации, за счет платежей за предоставляемые городом услуги, вносимых федеральными органами государственной власти Российской Федерации, представительствами республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга,

а также дипломатическими представительствами иностранных государств в Российской Федерации.

Субвенции из республиканского бюджета Российской Федерации на осуществление городом Москвой функций столицы Российской Федерации выделяются отдельной строкой в республиканском бюджете Российской Федерации в рублях и в валюте.

Закон г. Москвы от 28.06.1995

Дополнительные расходы бюджета города Москвы на осуществление функций столицы Российской Федерации, возникшие в результате решений федеральных органов государственной власти, подлежат компенсации за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном федеральным законодательством (статья в редакции, введенной в действие со 2 апреля 2006 года Законом Москвы от 15 февраля 2006 года № 11).

На сегодняшний день совершенно очевидным фактом является крайняя неравномерность в распределении прямых расходов между регионами. Долгое время одной из основных диспропорций в разделении расходных полномочий между Центром и регионами являлось то, что на региональные бюджеты были возложены обязательства по финансированию федеральных социальных пособий и льгот, а федеральный бюджет финансировал профессиональное (высшее и среднее) образование, ориентированное в основном на региональные рынки труда. Сейчас указанное противоречие в основном преодолено [7], но процесс оценки реальных расходных обязательств регионов продолжается.

В межбюджетных отношениях между федеральным и региональным уровнями с учетом прямых расходов из федерального бюджета имеет важное значение показатель соотношения собранных на территории региона и зачисленных федеральных налоговых доходов с прямыми расходами федерального бюджета на территории субъекта РФ. Это так называемый процент возврата средств на территорию (табл. 3).

Таблица 3

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

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Российская Федерация	0,87	1,46	1,58
Москва	0,56	1,89	2,10
Санкт-Петербург	0,85	1,05	0,97
Республика Карелия	0,17	0,38	0,38
Псковская область	0,22	0,33	0,32
Свердловская область	1,27	1,68	1,48
Новосибирская область	0,85	0,99	0,76
Мурманская область	0,21	0,32	0,31
Самарская область	3,94	3,44	3,03
Хабаровский край	0,23	0,34	0,43

Данные таблицы 3 показывают, что среднее по РФ соотношение собранных на территории регионов и зачисленных в федеральный бюджет доходов и прямых расходов федерального бюджета на территории субъектов больше 1 в 2002 году было только в Самарской и Свердловской областях.

Необходимо отметить, что в 2002 году на фоне общероссийской недостаточности доходов, зачисленных в федеральный бюджет для покрытия прямых расходов, в Самарской области соответствующие доходы превышали расходы в 4 раза.

Ситуация несколько меняется в 2003 году: в г. Москве собранные на территории субъекта и зачисленные в федеральный бюджет налоговые доходы превышают прямые расходы федерального бюджета в 1,89 раза; в Санкт-Петербурге – в 1,05 раза; в целом по РФ – в 1,46 раза.

В 2004 году в целом по стране положительная динамика сохраняется, то есть расходы федерального бюджета на территориях субъектов «покрываются» собранными ими и зачисленными в федеральный бюджет доходами. Однако субъекты с мак-

симальными расходами федерального бюджета (за исключением г. Москвы) – Мурманская область, Хабаровский край, Псковская область – характеризуются минимальным «покрытием» собираемыми на территории налогами в размере 31 – 43%.

Структура расходов средств республиканского и местных бюджетов на территории субъекта РФ

В целом, несмотря на определенную стихийность сложившегося разграничения расходных полномочий на конец 2004 года, можно говорить о том, что каждый уровень бюджетной системы отвечает за вопросы соответствующего значения. Так, содержание федеральных органов государственной власти и оборона финансируются из федерального бюджета; услуги, отвечающие потребностям нескольких муниципальных образований, например, содержание больниц, финансируются за счет регионального бюджета; услуги, которые распространяются исключительно на жителей муниципального образования, например, вывоз мусора, финансируются местными властями.

По структуре расходов средств республиканского бюджета на территории субъекта РФ за 2004 год наблюдается относительно одинаковое распределение между кодами расходов (рис. 8).

В структуре расходов средств республиканских бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год надо отметить, что социальная сфера с промышленностью составляют в среднем по РФ большую часть – 59,4%. Максимальные значения – в г. Москве (70,3%) и г. Санкт-Петербурге (66,0%); минимальные – в Хабаровском крае 35,6% и в Республике Карелия – 45,8% [1-3].

На общем фоне представленных диаграмм г. Москва выделяется тем, что наибольшая доля средств бюджета указанного уровня направляется в промышленность, энергетику и строительство (25,2%). В других субъектах РФ на эти цели расходуются меньшая доля средств республиканских бюджетов (от 4,7 до 10,3%).

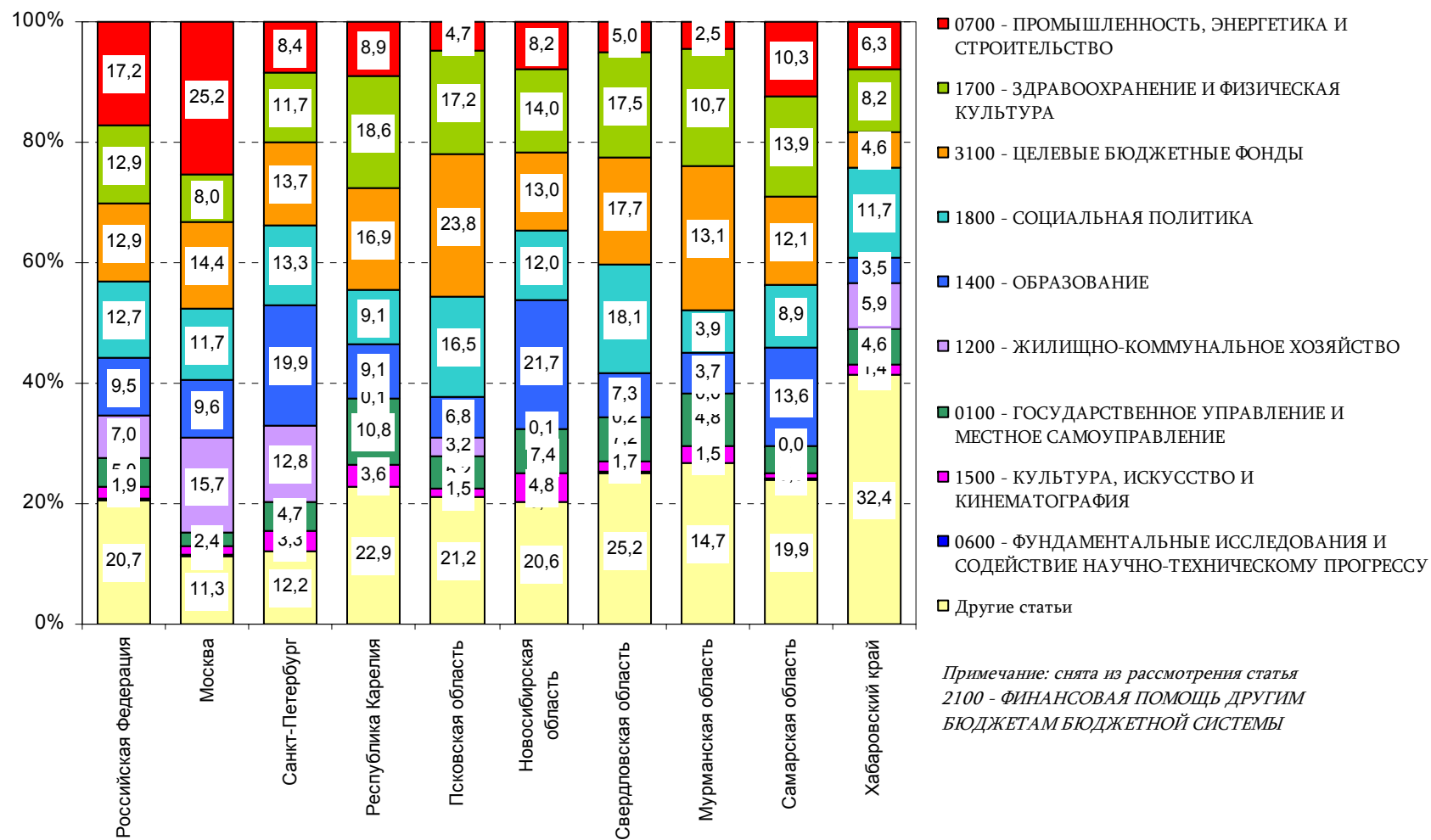


Рис. 8. Структура расходов средств региональных бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год, %

Федеральные мегаполисы отличаются сравнительно меньшими затратами в структуре расходов на здравоохранение и физическую культуру (8 и 11,7%). В других субъектах эта цифра достигает 14 – 18,6%.

Расходы на образование на уровне среднероссийских за счет средств республиканского бюджета осуществляются в г. Москве и в Республике Карелия. В г. Санкт-Петербурге и Новосибирской области эти расходы более чем в 2 раза превышают средние показатели; в Хабаровском крае и Мурманской области – в 2,5 раза меньше.

В целом по РФ 5% от республиканских бюджетов расходуются на государственное управление; в Москве – в 2 раза меньше, в РК – в 2 раза больше.

Таким образом, преимущественно в субъектах РФ наибольшее финансирование за счет средств республиканских бюджетов приходится на такие направления, как промышленность, энергетика, строительство; здравоохранение, социальная политика и образование.

Структура расходов средств местных бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год, приведенная на рисунке 9, демонстрирует большую разнородность в направлениях расходов.

Согласно данным рисунка 9, 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.

В остальных субъектах РФ наиболее значительные доли составляют расходы на социальную сферу: образование (20,9 – 45,3%), ЖКХ (11,2 – 31,4%), а также на здравоохранение и физическую культуру (13,3 – 17,2%).

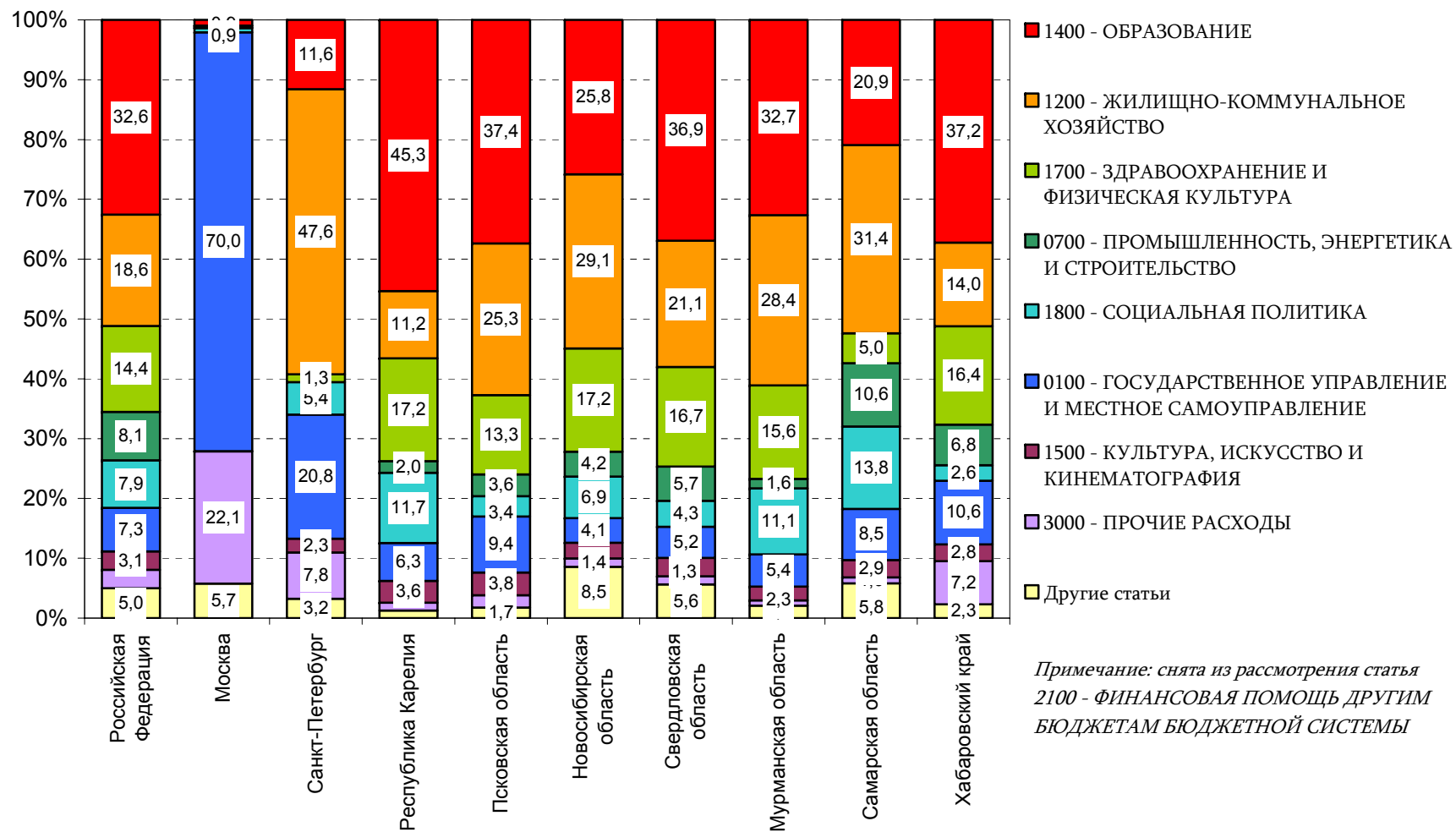


Рис. 9. Структура расходов средств местных бюджетов на территории субъекта РФ за 2004 год, %

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%).

Таким образом, мы видим, что завышенные расходы бюджетной системы на территории г. Москвы и г. Санкт-Петербурга отнюдь не объясняются теми представительскими функциями, которые осуществляют рассматриваемые субъекты в связи с их особым статусом.

Сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ

На территории региона, с одной стороны, собирается определенный объем доходов, поступающих в бюджеты всех уровней. С другой стороны, также из бюджетов всех уровней на его территории финансируются те или иные расходы. Разница между общими суммами собранных на территории доходов и осуществляемыми расходами, во-первых, выражается в дефиците региональных бюджетов, во-вторых, компенсируется за счет перераспределения средств между регионами как в форме финансовой помощи региональным бюджетам из федерального, так и в виде непропорциональных по отношению к зачисленным с территории региона в федеральный бюджет доходов прямых расходов федерального бюджета.

Степень бюджетной независимости субъектов Федерации необходимо оценивать по соотношению доходов и расходов их консолидированных бюджетов. Это соотношение показывает, мог бы тот или иной регион существовать как независимый субъект и каким был бы в этом случае дефицит/профицит его бюджета.

Как правило, понятие «дотационного» региона или «региона-донора» связывается с рассмотрением консолидированных республиканских бюджетов, то есть каков недостаток (превышение) собственных доходов консолидированного бюджета для

покрытия расходов консолидированного бюджета. Рисунок 10 демонстрирует эту ситуацию в рассматриваемых регионах.

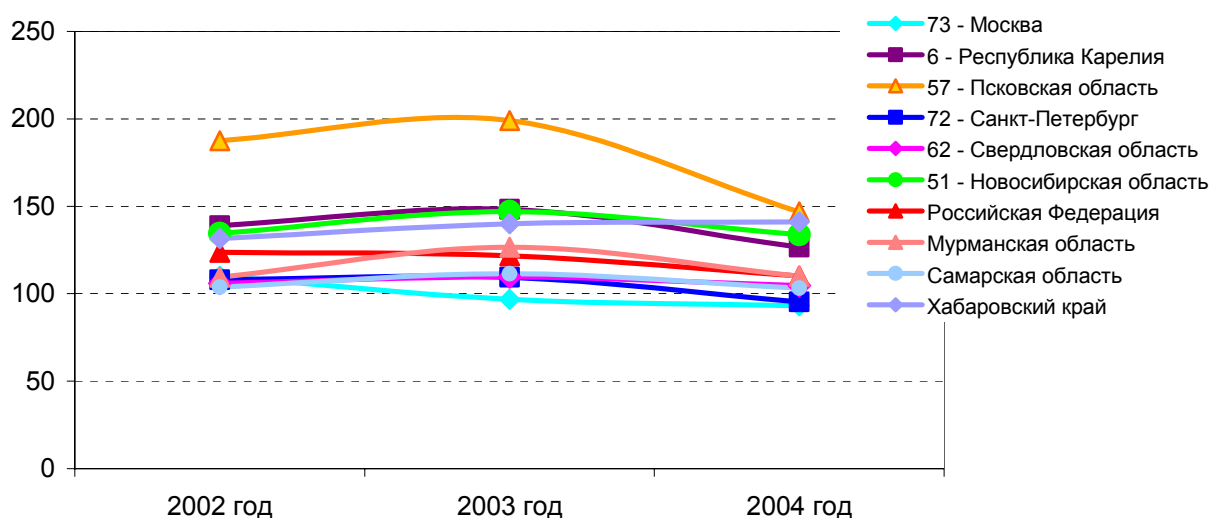


Рис. 10. Динамика доли расходов консолидированного бюджета субъектов РФ в собственных доходах консолидированного бюджета субъектов РФ, %

Как видим, в 2002 году все консолидированные бюджеты субъектов были дефицитными, то есть собственных доходов не доставало для покрытия собственных расходов. В 2003-2004 гг. появилась положительная динамика. Два субъекта РФ – г. Москва и г. Санкт-Петербург – в 2004 году могли обеспечивать расходы консолидированного бюджета субъекта его доходами. Средний показатель по РФ также приблизился к «равновесию», но достичь его не смог.

Однако для получения адекватной оценки необходимо рассматривать расходы и доходы всех уровней бюджетной системы на территории субъекта РФ. Такой взгляд представляет совсем иную картину.

О взаимоотношениях Москвы и федерального бюджета в свое время сложилась целая легенда. 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.

Рисунок 11 представляет динамику доли общих расходов территории субъектов РФ в налоговом потенциале территорий субъектов РФ.

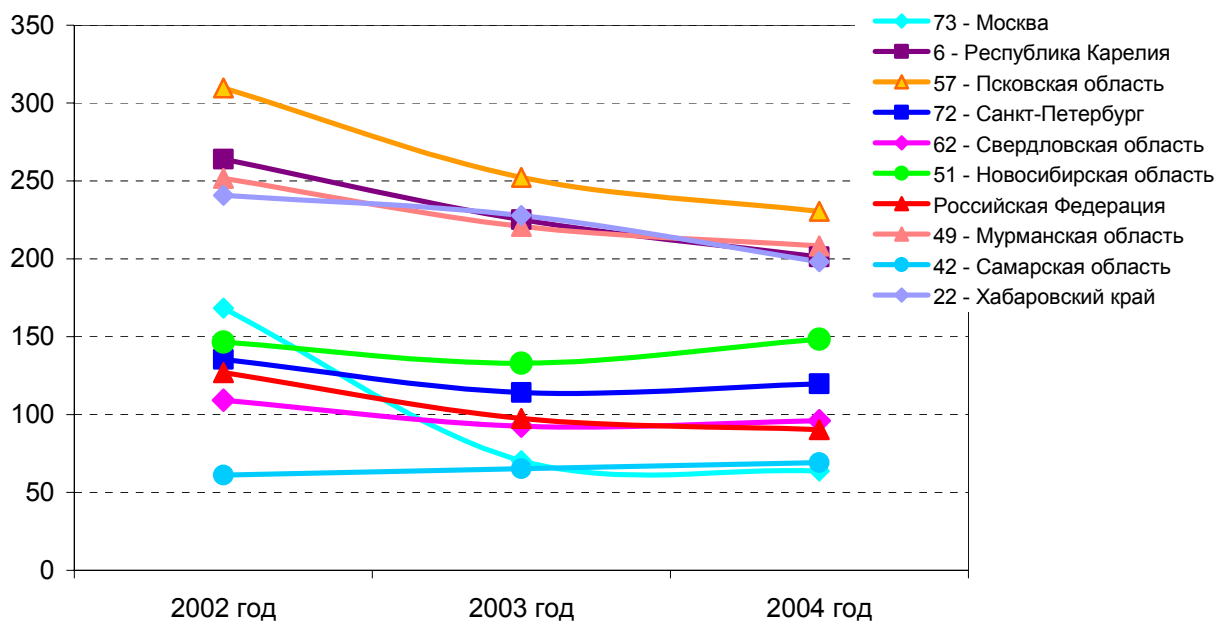


Рис. 11. Динамика доли общих расходов территории субъектов РФ в налоговом потенциале территорий субъектов РФ, %

Из рисунка 11 видно, что в начале рассматриваемого периода – в 2002 году – все представленные субъекты РФ за исключением Самарской области тратили больше, нежели это мог позволить их налоговый потенциал.

Например, как уже можно было убедиться, в Москве больше половины бюджетной сферы финансируется из федерального бюджета. В то же время в 2002 году общие расходы г. Москвы превышали ее налоговый потенциал на 68%. Это говорит лишь об одном: вопреки устойчивому мнению, столица РФ до 2002 года являлась реципиентом. И только с 2002 года ее налоговый

потенциал превысил сумму общих расходов и на сегодняшний день сохраняет эту положительную динамику.

В 2003 – 2004 гг. самодостаточными являлись Самарская и Свердловская области, г. Москва, то есть налогового потенциала указанных субъектов хватало для покрытия общих сумм расходов, осуществлявшихся на их территориях. Остальные регионы РФ расходуют средств больше, чем могут собрать на своей территории.

К 2004 году ситуация в целом по РФ стабилизировалась: в среднем налоговый потенциал субъектов на 10% больше, чем количество денежных средств, необходимых для осуществления государственных функций (в этой ситуации уже можно говорить об избыточном налоговом бремени, возложенном на население страны).

С другой стороны, остаются такие субъекты РФ, как Республика Карелия, Псковская область, Мурманская область, Хабаровский край, налоговый потенциал которых в 2 – 2,3 раза меньше, чем совокупный объем осуществляемых на их территориях расходов.

Заключение

Таким образом, проведенный анализ показал, что в покрытии расходов регионов участвуют все уровни бюджетной системы, однако в разной степени. Если доля федерального бюджета в общей обеспеченности территорий в среднем по РФ составляет порядка 50 %, то есть и регионы с существенным отклонением как в большую, так и в меньшую стороны.

Для осуществления корректных межрегиональных сравнений бюджетных доходов и бюджетных расходов на душу населения необходимо использование интегрального корректирующего коэффициента – индекса бюджетных расходов, несмотря на то, что его применение лишь усиливает существующую дифференциацию.

Учитывая значительность сумм расходов федерального бюджета в субъектах РФ, а также тенденцию к централизации

значительной части бюджетных средств на федеральном уровне, вопрос сбалансированности бюджетной системы следует рассматривать с иной точки зрения. Традиционный подход предполагает сравнение расходов консолидированного бюджета субъектов РФ с собственными доходами консолидированного бюджета субъектов РФ. Однако, зная роль федерального бюджета, целесообразно сравнивать соотношение общих расходов территории субъектов РФ в налоговом потенциале территорий субъектов РФ. Это позволит увидеть истинное положение субъекта в межбюджетных отношениях.

Список литературы

1. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. М.: Дело, 2002. 608 с.
2. Сазонов С. П. Консолидированный бюджет субъекта Федерации и его роль в формировании экономики / С. П. Сазонов. М.: Финансы, 2005. 432 с.
3. Отчет министерства финансов Республики Карелия о результатах работы в 2005 году. Петрозаводск, 2006. 216 с.
4. Гуртов В. А. Приоритеты экономического развития субъектов Российской Федерации / В. А. Гуртов, Л. Я. Березин, В. А. Матвеев, С. В. Сигова. М.: Кучково поле, 2005. 496 с.
5. Финансы России: Стат. сб. М.: Росстат, 2004. 332 с.
6. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Институт "Восток-Запад" / М.: МАКС Пресс, 2001. 311 с.
7. Бюджетное послание Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2007 году» 30 мая 2006 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openbudget.karelia.ru>

МУЛЬТИПЛИКАТОР В МОДЕЛИ РАВНОВЕСИЯ ДЛЯ ВАЛОВОГО НАЦИОНАЛЬНОГО (РЕГИОНАЛЬНОГО) ПРОДУКТА И ИНВЕСТИЦИЙ

В. И. Спирягин

*Институт социально-экономических и энергетических
проблем Севера КНЦ УрО РАН, г. Сыктывкар*

Мультипликатор является одним из важнейших показателей состояния экономики. Он был введен в систему показателей в XX в. Значения экономических мультипликаторов на годовую перспективу рассматриваются и утверждаются органами власти развитых стран. Для подготовки их привлекаются ведущие экономисты и научные кадры. Полученные значения ежегодно корректируются по итогам года и положению в экономике.

Мультипликатором называется множитель, отражающий отношение изменений реального продукта к изменениям одного из факторов производства. Выделяют простые и сложные мультипликаторы. Первые играют существенную роль в стабилизационных процессах в экономике, вторые обычно учитывают косвенное влияние факторов производства и потребления.

В теории макроэкономики мультипликатором назван множитель, отражающий отношение изменения реального ЧНП к первоначальным изменениям в инвестициях. Мультипликатор является усилителем изменения ЧНП под воздействием изменения совокупных расходов за счет инвестиций. Он является простым мультипликатором и играет свою роль в экономике.

Простой мультипликатор экономики США имеет значения от 3 до 4. Учет иных факторов, влияющих на расходы (налоги, импорт и т. п.), приводит к моделям экономики со сложным мультипликатором. Он меняет свои значения по отношению к простому мультипликатору. В США значение сложного мультипликатора приближается к 2. Переход от простого к сложному мультипликатору сокращает значение мультипликатора в полтора или два раза.

Если амортизационные отчисления пропорциональны величине ЧНП, т. е. доля амортизации в стоимости конечной продукции остается постоянной, то модель экономического равновесия может быть расширена. Запишем это в математическом виде:

$$d(k \times \text{ЧНП}) = (M \times k) \times dI \quad (1)$$

или

$$d\text{ВНП} = (M \times k) \times dI = M_{\text{ВНП}} \times dI, \quad (2)$$

где: k – коэффициент, характеризующий влияние амортизации;

M – простой мультипликатор в модели равновесия;

$M \times k = M_{\text{ВНП}}$ – мультипликатор в модели равновесия для валового национального продукта и инвестиций.

Особенностью уравнений (1) и (2) является замена приростов записью в форме дифференциалов.

При незначительном отличии ВНП от ЧНП, т. е. когда амортизационные отчисления составляют малую долю в ВНП, что характерно для определенных этапов и периодов экономической динамики, можно считать, что $M \approx M_{\text{ВНП}}$.

По мнению Ю. А. Гаджиева и В. И. Акопова (ИЭСПС КНЦ УрО РАН), «...ни одна из классических моделей устойчивого экономического роста сегодня не подходит к условиям Коми. В 1995 г. из общей суммы сбережений предприятий республики только 5,3% было инвестировано в основной капитал. Причем из общей суммы амортизационных отчислений только 27% были вложены в основной капитал. В этом основная причина, не позволяющая обеспечить выход на курс устойчивого экономического роста».

В ходе изучения проблемы были построены мультипликативные модели для экономических систем СССР, РФ, РК с получением оценок показателей накоплений, сбережений и значений мультипликаторов.

Регрессионное уравнение, связывающее темпы роста ВВП (ВНП, ВОП) и темпы роста инвестиций и численности занятых в

экономике РК, позволило определить значения мультипликатора в модели равновесия для хозяйственной системы до реформ:

$$M^{PK} = 3,3564 . \quad (3)$$

Отсюда выводятся значения предельных склонностей к сбережению и потреблению с учетом известных соотношений между величинами:

$$MPS^{PK} = 0,298 , \quad (4)$$

$$MPC^{PK} = 0,702 . \quad (5)$$

Это экономически интерпретируется как направление 70% прироста продукта хозяйственной системы на цели потребления.

Мультипликатор государственных расходов без учета уровня налогообложения имел значение 3,356, а налоговый мультипликатор – -2,356. По теореме Т. Хаавельмо, мультипликатор сбалансированного бюджета равен 1. Учет предельной налоговой ставки в 0,0953 приводит к значению мультипликатора государственных расходов, равному 2,7403. Учет также ведет к значению налогового мультипликатора при прогрессивной системе налогообложения в -1,923. С дополнительными данными о предельной склонности к импортированию (0,035) значение налогового мультипликатора для открытой экономики можно оценить в -1,7553, значение бюджетного мультипликатора – в 2,5.

В работе Альб. А. Вайнштейна «Народный доход России и СССР: история, методология исчисления, динамика» описаны динамические ряды макропоказателей экономической системы страны за 1950–1967 гг.: народный доход в сопоставимых и фактических ценах; потребление и накопление в фактических ценах. Учитывая незначительные суммарные отклонения показателей в приводимых к сопоставимому виду ценах, из уравнений получены оценки средних склонностей:

$$APC^{СССР}_{\text{соп.цены}} = 0,27 \quad APC^{СССР}_{\text{фак.цены}} = 0,33 , \quad (6)$$

$$APC^{СССР}_{\text{соп.цены}} = 0,73 \quad APC^{СССР}_{\text{фак.цены}} = 0,67 . \quad (7)$$

Данные результаты близки к соответствующим предельным показателям экономики республики. Они имели отношение к плановой экономике.

Дж. М. Кейнс определил среднюю склонность населения к потреблению через отношение между совокупным потреблением и производством дохода страны. Она меньше 1, но больше 0. Значение этого коэффициента было получено экспертным путем (0,75). По оценкам американских экономистов, в развитых рыночных экономиках коэффициент достигает значения 0,9. Оценку показателя в 0,86 получил С. Кузнец, который подчеркнул ее зависимость от длины периода (Андреев Б. Ф., 1998).

Значения простого мультипликатора, построенного на основе средних склонностей к потреблению и накоплению для сопоставимых цен и фактических цен, даны ниже:

$$M_{с.ц. ср}^{СССР} = 3,70 \quad M_{ф.ц. ср}^{СССР} = 3,03. \quad (8)$$

Значения сложных мультипликаторов на основе средних склонностей к потреблению и накоплению для сопоставимых и фактических цен – в пределах от 1 до 2.

С учетом предельных показателей в разных ценах ниже приведены оценки предельных склонностей:

$$MPS^{СССР}_{соп.цены} = 0,4571 \quad MPS^{СССР}_{фак.цены} = 0,3448, \quad (9)$$

$$MPC^{СССР}_{соп.цены} = 0,5428 \quad MPC^{СССР}_{фак.цены} = 0,6551. \quad (10)$$

Эти результаты отличны от соответствующих им показателей экономики республики.

Значения простого мультипликатора для сопоставимых цен и фактических цен записаны ниже (на основе предельных величин):

$$M_{с.ц.}^{СССР} = 2,187 \quad M_{ф.ц.}^{СССР} = 2,90. \quad (11)$$

Экономисты определяют уравнение мультипликатора для инвестиций с помощью формулы: $M = 1/(1 - MPC) = 1/MPS$. Но формула справедлива только в условиях однородности инвестиций (отсутствие деления их на производственные и финансовые

инвестиции, чистые и возмещающие выбывающий капитал, прямые и косвенные, внутренние (домашние) и иностранные (зарубежные) инвестиции) и наличия одного из равновесных отношений в экономике, когда сбережения равны инвестициям. В реальных экономических системах это не всегда так. Сильно влияют на значения мультипликаторов налоговые факторы. Поэтому прибегают к иным методам исчисления мультипликаторов.

Значения сложных мультипликаторов на основе предельных склонностей к потреблению и накоплению для сопоставимых и фактических цен находятся в пределах от 1 до 1,5.

Также определяется значение изменения макропоказателя из-за изменений объемов инвестиций и, наоборот, значение изменения объемов инвестиций по динамике макропоказателя:

$$d\text{ЧНП} = dI/\text{MPS} \quad dI = \text{MPS} \times d\text{ЧНП}, \quad (12)$$

$$d\text{ВВП} = dI/\text{MPS}^{\text{PK}} \quad dI = \text{MPS}^{\text{PK}} \times d\text{ВВП}. \quad (13)$$

Переходя к показателям в текущих ценах (S_0 – база ценового фактора), имеем:

$$(d\text{ЧНП}) \times S/S_0 = (dI/\text{MPS}) \times S/S_0. \quad (14)$$

Б. Ф. Андреев, рассматривая мультипликативные и акселеративные эффекты в рыночной экономике, обратил внимание на необходимость учета влияния динамики цен. Этим эффектам ценовой фактор придает особо резкий характер в условиях спада или подъема экономики.

Пусть учтено изменение текущей оценки единичного объема инвестиций по сравнению с базовой. За оценочный период i остается постоянной. Начальное значение в формуле совпадает с изменением оценки продукта. Тогда имеем текущие оценки за период в условиях, когда прирост ЧНП приводится к сопоставимым ценам базового года:

$$d\text{ЧНП} = S \times dI / (\text{MPS} \times S_0 \times i), \quad (15)$$

$$d\text{ЧНП} = F(\text{ЧНП}) \times dI / (\text{MPS} \times S_0 \times i). \quad (16)$$

Если функция F получена сдвигом на $C_0 \ll \text{ЧНП}$ линейной функции G , проходящей через начало координат, то имеем:

$$\text{MPS} \times i \times S_0 = G(1/t_{\text{пр}}) \times dI, \quad (17)$$

$$G(1/t_{\text{пр}}) = (dI/C)^{-1} = C_0/dI. \quad (18)$$

Уравнение (18) при $C = \text{const}$ и существовании обратной функции к G имеет следующий вид:

$$t_{\text{пр}} = (G^{-1}(C/dI))^{-1}. \quad (19)$$

Если в основу прироста продукта положено производство топливно-энергетических ресурсов, темпы прироста которых даны по региону на ретроспективу и перспективу в таблице 1, то с помощью формулы (19) не очень трудно представить инвестиционную динамику для хозяйства республики.

Имеет смысл проинтегрировать уравнение (16) в предположении линейности функции $F(\text{ЧНП})$. В этом случае получаем:

$$\text{ЧНП} = \exp(gI + l) = A \exp(gI), \quad (20)$$

где A и g, l – константы.

Для нахождения равновесных значений вводится система из двух уравнений, если в (1) допускается замена при интегрировании приростов дифференциалами. Подобная процедура оправдана на линейных траекториях и зависимостях, распространенных в экономических системах. Если замена недопустима, то следует найти решение уравнения в форме равенства двух функций, являющихся правыми частями двух дифференциальных операторных уравнений, или приближенное решение, если оно допустимо, в форме упрощенной задачи из математической физики (уравнения Лапласа).

В случае двух измерений общий интеграл однородного уравнения Лапласа имеет вид: $C_1 \ln(1/R) + C_2$ или $C_0 \ln(C/R)$, где R – модуль разности двух переменных.

Таблица 1

Темпы прироста производства топливно-энергетических ресурсов по Республике Коми [189, 209]

Период, гг.	Газ	Конденсат	Газ + Конденсат	Нефть
0	1	2	3	4
1940–1945	30,3	—	30,3	1,46
1945–1950	1,3	—	1,3	2,01
1950–1955	0,0	—	0,0	0,07
1955–1960	-0,1	—	-0,1	0,45
1960–1965	0,0	—	0,0	1,76
1965–1970	6,9	803,3	9,27	1,52
1970–1975	1,5	0,52	1,27	0,27
1975–1980	0,1	-0,53	-0,03	1,53
1980–1985	-0,1	-0,31	-0,13	0,01
1985–1990	-0,55	-0,56	-0,555	-0,23
1990–1995	-0,69	-0,59	-0,689	-0,53
Прогноз по схеме, предложенной «СеверНИПИГаз»				
0	1	2	3	4
1995–2000	-0,12	0,04	-0,11	1,58
2000–2005	1,73	6,79	2,19	1,32*
2005–2010	0,18	-0,16	1,08	-0,05
2010–2015	0,22	-0,20	0,31	—
2015–2020	0,18	-0,24	0,14	—
2020–2025	0,05	-0,30	0,03	—
2025–2030	0,05	-0,43	0,03	—
2030–2035	0,08	-0,07	0,07	—
2035–2040	0,07	-0,08	0,07	—
2040–2045	-0,14	-0,42	-0,15	—
2045–2050	-0,17	-0,48	-0,17	—

* – оценка

В итоге преобразования выражения (20) и замены приростов дифференциалами в (1) получим два уравнения:

$$\ln(\text{ЧНП}) = gI + l, \quad (21)$$

$$\text{ЧНП} = MI + C. \quad (22)$$

Совместное решение последних есть точки пересечения двух линий, одна из которых прямая:

$$sI + \text{const} = e^{lg} (I \approx g^{-1} \ln(s/g)). \quad (23)$$

В скобках дано решение уравнений (21) и (22) при условии единственности решения в точке касания функций. Интересно сопоставить вид такого решения с решением уравнения Лапласа для случая двух измерений. В случае двух решений можно добавить (вычесть) константу, тогда решение приобретет вид:

$$I_1 \approx (1/g) \ln(s/gC_1), \text{ – при минусе,} \quad (24)$$

$$I_2 \approx (1/g) \ln(C_2s/g), \text{ – при плюсе.} \quad (25)$$

К ним имеет смысл добавить иные приближенные решения:

$$I_{1п} \approx (1/g) \ln((s/g)(1 - d\text{ЧНП}(t-1,t)/\text{ЧНП})), \quad (26)$$

$$I_{2п} \approx (1/g) \ln((s/g)(1 + d\text{ЧНП}/\text{ЧНП})), \quad (27)$$

но – для сопряженных моментов времени.

Пусть a – значения темпов роста, тогда из (26) и (27):

$$I_{1п} \approx \{(1/g) \ln(s/(g(1 + (1 - a))))\}, \text{ или } (1/g) \ln(sa/g) \quad (28)$$

$$I_{2п} \approx (1/g) \ln(sa/g) \quad (29)$$

где $s = M/e^l$.

M – мультипликатор, g и l получаются путем оценивания, а находится из фактических значений.

Поскольку $\ln a$ в экономических задачах мало, при значительных l и ограниченности M в пределах от 1 до 2 выражения выше примерно равны между собой, что позволяет найти приближенно:

$$I_p \approx (1/g) \ln g - 1 = q \ln q \quad (30)$$

$$\text{ЧНП} \approx qM/s = M/sg \quad (31)$$

Правая часть уравнения (30) со знаком минус напоминает одно слагаемое из формулы Шеннона (второе слагаемое находится автоматически: $-(1-q)\ln(1-q)$), что указывает на взаимосвязь процессов роста (потоков инвестирования) и передачи информации. Уравнение (31) имеет аналог в термодинамике ($pV/T = \text{const}$).

Саму систему из двух уравнений (21) и (22) имеет смысл рассматривать как аналог двум функциям в решении модели Солоу: одна из них характеризует единичную производительность (а следовательно, инвестиции) в зависимости от капиталовооруженности (в модели равновесия, наоборот, это есть зависимость производства от инвестиций; капиталовооруженность в модели Солоу отвечает определенному производству ЧНП); другая отражает распределительную связь капиталовооруженности и инвестиций (линейная зависимость в предложенной выше модели из двух уравнений).

Аналогичную модель предложили А. Г. Гранберг и Ю. С. Зайцева в 2003 г., но только в региональном разрезе. Они заменили нелинейное уравнение полиномом второй степени. Линейное уравнение было представлено в форме линии регрессии.

Одно уравнение объясняет зависимость величины индекса ВРП на душу населения по отношению к индексу инвестиционной привлекательности, который характеризует общий климат инвестиционной деятельности в регионе и рассчитывается по методике СОПС, утвержденной Минэкономразвития России (www.economy.gov.ru).

Методика расчета включает 23 показателя общего фона развития регионов по отношению к среднероссийскому.

Другое уравнение – линейного типа и для той же зависимости. Уравнения имеют приемлемые статистики коэффициентов, корреляции и детерминации.

Отличительная черта модели – использование ВРП (в процентах) вместо ЧНП и индекса инвестиционной привлекательности вместо показателя инвестиции. Если допустить линейность и постоянство коэффициентов, то это различие может и не быть столь существенно.

Две линии пересекаются в двух точках: первая с координатой по индексу привлекательности 1 и индексом ВРП в 100% от среднероссийского; вторая – с координатой по привлекательности в 4 единицы и индексом ВРП в 600%. Таким образом, имеют место различные равновесия. Возле первой находится большинство российских регионов. Вблизи второй точки находится только один из российских регионов – Ямало-Ненецкий АО, сырьевые ресурсы которого обеспечивают приближение к равновесной ситуации при почти 6-кратном превышении среднероссийского уровня ВРП и при 5-кратном росте инвестиционной привлекательности по сравнению с большинством регионов. Чуть рядом – Ханты-Мансийский АО с кратными значениями в 7 и 3. Среднее из значений индексов для этих двух ресурсных регионов укладывается в более ближней окрестности возле второй точки. Аналогичные две точки можно найти и в экономике США, если обратиться к показателям ставки процента и скорости оборота денежной массы. Кратность показателей почти совпадает с российской. Отличие американской модели – нахождение экономики в одной точке в одно время, в другой – в другое (лаг 40–50 лет).

Данные расчетов и формулы позволяют найти значения мультипликатора и индекса привлекательности, при котором бы устанавливалось единое равновесие для региональных экономик РФ. Для большинства экономик абсолютные индексы привлекательности и ВРП в этом случае подросли. Если при-

влекательность определяет ставка процента, то присутствует рост. При росте ставки сокращаются инвестиции за счет неэффективной их части, увеличиваются отдача на каждую единицу дополнительных инвестиций и значение мультипликатора. Конкретные данные об индексах получены в СОПС к. э. н. И. В. Гришиной

Применение модели простого мультипликатора к анализу экономик РФ и регионов Севера (Республика Коми, Республика Карелия) позволило сделать ряд нетривиальных выводов:

- на равновесный объем производства сильное влияние оказывает несбалансированность внешней торговли;
- спад производства в экономике был в основном вызван совместным действием двух причин: а) снижением общего объема инвестиций; б) чистым экспортом;
- в отдельные годы реформ стоимостное сокращение ВВП на 90 и более процентов определяется мультипликативным действием отрицательного сальдо внешней торговли с дальним зарубежьем в рублевом исчислении по официальному курсу;
- аналогичные экономике Карелии процессы были характерны для экономических систем части регионов Севера;
- реальный спад экономики РК в экономике региона в определенные годы объясняется мультипликативным воздействием чистого экспорта и системы внешней торговли;
- использование модели целесообразно для уточнения макроэкономических характеристик внешней торговли и инвестиций при снижении надежности экономической информации.

ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ СИСТЕМУ ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

Н. Д. Столярова

*Заместитель начальника отдела аппарата
Законодательного собрания Республики Карелия*

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 результат. Данный метод является одним из важнейших инструментов повышения эффективной деятельности учреждений бюджетной сферы.

Единого общепринятого определения бюджетирования, ориентированного на результат, не существует. Комплексность описываемого термина хорошо демонстрирует определение, данное Ф. С. Мошером: «Для политолога и юриста программно-целевое бюджетирование означает представление и анализ бюджетных заявок в такой форме, которая обеспечивает (обществу) наиболее эффективный выбор. Для чиновника это понятие означает, помимо выше названного, большую гибкость и свободу маневра, а также большую личную ответственность и большую требовательность к подчиненным. Для министерств и ведомств оно может означать большую самостоятельность, гибкость в принятии решений и большую ответственность за использование выделенных им фондов. Для бухгалтера программно-целевое бюджетирование ассоциируется с учетом по начислению, разделением счетов по текущим и капитальным операциям, с обособленным учетом оборотных средств и использованием других специфических технологий учета»¹.

¹ Мошер Ф. С. Программно-целевое бюджетирование: Теория и практика. М., 2001. С. 8.

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.

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 целом отправной точкой нового метода бюджетирования является определение прямых и конечных результатов деятельности министерств и ведомств и показателей, характеризующих степень достижения поставленных целей².

В основу бюджетирования, ориентированного на результат, заложен программно-целевой метод финансирования расходов. В Российской Федерации и в Республике Карелия часть расходов бюджета уже осуществлялась и осуществляется в настоящее время в рамках целевых программ, которые содержат необходимые для программно-целевого управления элементы, такие как цели и задачи программы, программные мероприятия, варианты достижения цели, необходимые для достижения программных целей ресурсы, источники финансирования, сроки и этапы достижения цели и выполнения поставленных задач.

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, носили межведомст-

² Афанасьев Мст. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 132.

венный характер, что приводило 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 и основной упор при этом методе следует делать на внутриведомственные программы.

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.

Проблема усугублялась неопределенностью статуса целевых программ. Существовали президентские, научно-технические, инновационные и другие программы. Сроки действия целевых программ и сроки их финансирования могли не совпадать. Некоторые программы утверждались вообще без финансирования. За 1996-2000 годы в соответствии с законами о федеральном бюджете финансировалось свыше 200 целевых программ и подпрограмм. При этом основная их масса недофинансировалась в среднем на 68-80%, хотя по отдельным программам финансирование превышало запланированные объемы. За последние годы наметилась тенденция к существенному сокращению числа федеральных целевых программ.

Аналогичная ситуация характерна и для регионов. В Республике Карелия в период с 2000 по 2005 год из республиканского бюджета только в области образования, например, финансировалось 10 целевых программ. Как свидетельствуют данные отчета об исполнении бюджетов Республики Карелия, две трети из них были профинансированы менее чем на 30%.

Начиная с 2004 года, с учетом поэтапного перехода на новый метод планирования расходов бюджета, количество целе-

вых программ в области образования в Республике Карелия было сокращено с 10 до 3.

Среди республиканских целевых программ, направленных, к примеру, на достижение цели «Обеспечение доступности образовательных услуг всех видов, типов и уровней» можно выделить программы «Развитие образования в Республике Карелия в 2005-2006 гг. и на период до 2010 года» и «Дети Карелии» на 2004-2006 годы, которые являются организационной основой реализации государственной образовательной политики в Республике Карелия. В рамках этих программ реализуются подпрограммы «Школьный автобус», «Реструктуризация сети общеобразовательных учреждений, обеспечивающих равенство доступа населения к качественным образовательным услугам на всех ступенях, в том числе расположенных в сельской местности», «Развитие профессионального образования в Республике Карелия», «Каникулы: развитие, здоровье, отдых», «Одаренные дети», «Дети-инвалиды».

Программы носят комплексный характер и решают несколько задач. Реализация программ «Развитие образования в Республике Карелия в 2005-2006 гг. и на период до 2010 года» и «Дети Карелия» позволит осуществить решение приоритетных задач не только в области обеспечения функционирования образовательной системы, но также развития и повышения общественной значимости образования. Например, подпрограммы реструктуризации сети образовательных учреждений и «Школьный автобус» позволяют обеспечить доступность к образовательным услугам общего образования, подпрограммы «Каникулы: развитие, здоровье, отдых», «Одаренные дети» – доступность к услугам дополнительного образования детей.

Базовым требованием программно-целевого управления при бюджетировании, ориентированном на результат, является разделение социальной и экономической эффективности государственных расходов и количественная оценка прямых и конечных результатов реализации программ. В Республике Карелия,

как и в целом по Российской Федерации, такой подход до настоящего времени был скорее исключением, нежели практикой.

Анализ программ в области образования, которые с 2004 года используются при новом методе планирования бюджетных расходов, свидетельствует о том, что недостатки, которые были присущи ранее применявшимся целевым республиканским программам, в определенной степени сохранились. Так, например, далеко не все цели и задачи реализуемых семи подпрограмм программы «Дети Карелия» на 2004-2006 годы сформулированы в виде количественно измеримых показателей. Текст программы не дает также ответа на вопрос, как будет производиться оценка ее социальной и экономической эффективности.

Таким образом, возможность реальной проверки достижения заявленных целей может оказаться несколько проблематичной. Более того, некоторые из заявленных конечных результатов, строго говоря, таковыми не являются, так как носят по своей сути декларативный характер.

Программа «Дети Карелии» на 2004-2006 годы является достаточно типичной с точки зрения определения социальной и экономической эффективности государственных расходов. Большинство же целевых программ не имеют целевых показателей не только социальной, но и традиционной экономической эффективности, понимаемой как объем затрат на единицу выпуска (объема предоставленных за счет государственных средств услуг).

В странах, использующих бюджетирование, ориентированное на результат, при определении эффективности расходования бюджетных средств разграничивают³: *прямые (непосредственные) результаты деятельности* (объем общественных благ, услуг или работ, произведенных государственными учреждениями, например, количество проведенных в медицинских организациях операций); *конечные социальные результаты* (соци-

³ Lee R. Jr., Johnson R., Joyce Ph. Public Budgeting Systems. P. 393.

ально-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 предлагается применять следующие показатели эффективности и результативности⁴:

показатель затрат – стоимостная оценка требуемых для предоставления бюджетной услуги финансовых, трудовых и материальных 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);

⁴ Афанасьев Мст. Указ. соч. С. 136.

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 ресурсов.

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. Например, 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 позволяет более эффективно распределять бюджетные средства между приоритетными направлениями государственной политики.

С точки зрения оценки перспектив внедрения в Российской Федерации методов бюджетирования, ориентированного на результат, целесообразно также рассмотреть, в какой степени действующее бюджетное законодательство позволяет применять принципы бюджетирования, ориентированного на результат.

Основная идея бюджетирования, ориентированного на результат, состоит в увязке государственных расходов с получением значимых для общества результатов. Статьей 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены основные принципы построения бюджетной системы Российской Федерации, одним из которых является принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств. Согласно определению,

данному статьей 34 Бюджетного кодекса, указанный принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения лучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Практическое применение этой нормы в условиях применения альтернативного метода реализации бюджетной политики – бюджетирования, ориентированного на результат, ограничено отсутствием определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата.

Анализ других положений Бюджетного кодекса, в частности, раздела III «Расходы бюджетов», регулирующих отношения в области расходов бюджетов, показывает, что закрепляется ориентация на затратный характер государственных расходов. Об этом, в частности, свидетельствуют нормы статей 68 и 70 кодекса, которые связывают часть расходов бюджета не с предоставлением необходимых обществу товаров и услуг, а с обеспечением текущего функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений, с оказанием поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций и др.

Разделы Бюджетного кодекса, регулирующие организацию бюджетного процесса в Российской Федерации, не содержат нормы, закрепляющие положение о представлении в законодательные (представительные) органы проекта закона о бюджете в формате, позволяющем четко проследить связь между бюджетной политикой и результатами деятельности, которые хочет достичь правительство в предстоящем финансовом году.

Жесткая регламентация деятельности, принцип распределения государственных средств по статьям экономической классификации сводят контроль за исполнением бюджета к контро-

лю за целевым (по видам расходов) использованием бюджетных средств.

Следует отметить, что отсутствие в Бюджетном кодексе норм, направленных на применение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, закономерно и в известном смысле оправдано. Бюджетный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу 1 января 2000 года, был принят 17 июля 1998 года. Основными проблемами в тот период были дефицит государственного бюджета и соблюдение финансовой дисциплины.

В этих условиях необходимость особого финансового контроля за целевым использованием и своевременным возвратом бюджетных средств, а также жесткое регламентированное ограничение свободы государственного аппарата в распоряжении этими средствами было закономерно и оправдано. Более того, по оценке специалистов, отказ от этих принципов мог привести к раздуванию расходов из-за неподготовленности персонала к работе по принципам бюджетирования, ориентированного на результат, и расширению возможностей для коррупции.

Вместе с тем в долгосрочной перспективе постатейное распределение бюджетных средств, ориентация на затраты и игнорирование результатов, с одной стороны, могут привести к финансированию избыточных структур, предоставлению услуг, которые не отвечают потребностям общества по качеству, времени или месту предоставления, и к снижению общей эффективности расходов. С другой стороны, требуемые обществом товары и услуги, в том числе и новые, могут оказаться без достаточного финансирования.

Таким образом, с точки зрения перспектив внедрения на территории Российской Федерации и в регионах методов бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо внесение изменений в бюджетное законодательство.

**СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
№ 131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ» В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

А. Н. Титов

Аудитор Контрольно-счетной палаты г. Москвы

Федеральным законом Российской Федерации от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) определены роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, установлены общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьей 79 определены особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге:

– в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях;

– перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Законом города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (с учетом изменений и дополнений) (далее – Закон города Москвы № 56) установлены принципы и порядок организации местного самоуправления в городе Москве, его правовые, территориальные и финансово-экономические основы, государственные гарантии его реализации (пункт 2 статьи 1 Закона города Москвы № 56).

Местное самоуправление в городе Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города Москвы (включая районы города Зеленограда).

Закон города Москвы от 15 октября 2003 года № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» установил наименования и определил границы 125 внутригородских муниципальных образований города Москвы (далее – муниципальные образования).

Установление и изменение границ территорий муниципальных образований, объединение, преобразование или упразднение муниципальных образований осуществляются законами города Москвы по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти города Москвы в соответствии с Уставом города Москвы и с учетом мнения населения соответствующей территории (пункт 4 статьи 1 Закона города Москвы № 56).

Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 8) определены бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и принятыми законами субъекта Российской Федерации осуществляют следующие бюджетные полномочия в области местного самоуправления:

– установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федера-

ции утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

– определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;

– установление нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и(или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти города Москвы в области местного бюджета относится (статья 4 Закона города Москвы № 56) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности в пределах предметов ведения муниципальных образований и переданных им отдельных полномочий города Москвы (государственных полномочий).

В соответствии с пунктом 10 постановления Правительства Москвы от 28.06.2005 № 474-ПП «О работе территориальных органов исполнительной власти города Москвы по взаимодействию с органами местного самоуправления и развитию инициатив граждан» и пунктом 25 постановления Правительства Москвы от 19.07.2005 № 514-ПП «Об исполнении бюджета города Москвы за 2004 год и перспективном плане города Москвы на 2006-2008 годы» Департамент финансов города Москвы закрепил новый источник дохода бюджетов муниципальных образований – налог на доходы физических лиц, зачисляемые в местные бюджеты по дифференцированным нормативам, уточнил нормативы обеспечения расходных обязательств с учетом изменений федерального и городского законодательства по местному самоуправлению и численности населения города Москвы.

В расчетах прогнозируемых доходов принята численность населения города Москвы по состоянию на 1 января 2005 года (10 406,0 тыс. человек) в разрезе муниципальных образований, официально представленная Территориальным органом федеральной службы государственной статистики по городу Москве Департаменту финансов города Москвы 12 июля 2005 года. При этом численность детского населения в разрезе муниципальных образований не выделена. Численность детского населения принята по данным Всероссийской переписи населения 2002 года в количестве 1 645,0 тыс. человек.

В основу расчетов по определению доходной базы местных бюджетов положен принцип соразмерности обеспечения расходных полномочий муниципальных образований доходными источниками. Четкого определения расходных полномочий муниципальных образований не установлено.

Для формирования бюджетов муниципальных образований на 2006 год определен один источник доходов – налог на доходы физических лиц, зачисляемый в местные бюджеты по дифференцированным нормативам.

Механизм расчета дифференцированного норматива по налогу на доходы физических лиц, применительно к условиям 2005 года, строится следующим образом:

- определяется среднее значение налога на доходы физических лиц на одного жителя Москвы в целом по городу исходя из общей суммы прогнозируемого поступления налога и общей численности жителей города Москвы;

- рассчитывается значение налога на доходы физических лиц на одного жителя по каждому муниципальному образованию исходя из сумм прогнозируемого поступления указанного налога на территории муниципального образования и численности населения по этому муниципальному образованию;

- муниципальные образования консолидируются в группы в зависимости от суммы поступления налога на доходы физических лиц на одного жителя.

Законом города Москвы от 9 ноября 2005 года № 56 «О бюджете города Москвы на 2006 год» (статья 17) приняты восемь групп с нормативом отчислений от 0,1 до 5,0% (0,1; 0,5; 0,8; 1,0; 1,3; 1,5; 2,5; 5,0).

Предлагаемый подход к определению нормативов, как показали результаты проверок бюджетов муниципальных образований, позволяет сделать вывод, что это наиболее оптимальный подход к определению объема налога на доходы физических лиц, который позволяет обеспечить финансированием необходимые бюджетные полномочия муниципальных образований. В связи с этим снижается количество муниципальных образований, получающих финансовую помощь из бюджета г. Москвы.

В 2006 году предлагается сохранить подходы, применяемые в 2005 году, к определению нормативов обеспечения расходных обязательств муниципальных образований в городе Москве.

В 2006 году сохранены подходы, применяемые в 2005 году, и применяются следующие нормативы обеспечения расходных обязательств при расчете объемов расходной части бюджетов муниципальных образований:

– норматив № 1 – численность населения муниципального образования (три группы: до 50,0 тыс. человек, от 50,0 до 100,0 тыс. человек и свыше 100,0 тыс. человек);

– норматив № 2 – численность детского населения муниципального образования (8 групп);

– норматив № 3 – расходы на выполнение полномочий из расчета 26 руб. на одного жителя муниципального района;

– норматив № 4 – оплата проезда депутатов муниципального собрания на всех видах пассажирского транспорта (кроме такси), в сумме 900 рублей в месяц исходя из расчета 10 депутатов муниципального собрания.

Расходы на содержание органов местного самоуправления на 2006 год определены по аналогии с расходами на указанные цели по государственным служащим города Москвы:

– при расчете расходов на оплату труда (с начислением ЕСН) выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих учитывается индекс увеличения должностных окладов государственных служащих – 1,11;

– в связи с расширением полномочий органов местного самоуправления предусмотрены дополнительные средства на содержание 250 ед. (по 2 должности в каждом муниципальном образовании – должность главного специалиста-юриста и ведущего специалиста по организационным вопросам);

– средства на материальные затраты и гарантии органов местного самоуправления предусмотрены без изменения индексов дифляторов;

– увеличена сумма расходов на медицинское обслуживание выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих и членов их семей с 59,3 тыс. рублей до 70,5 тыс. рублей на одного работника.

Норматив по обеспечению прочих полномочий проиндексирован и составляет 26 рублей на одного жителя.

Норматив по оплате проезда депутатов муниципального собрания на всех видах пассажирского транспорта (кроме такси) увеличен с 770 рублей до 900 рублей в месяц на одного человека в месяц.

Объем финансовой помощи бюджетам муниципальных образований из бюджета города Москвы на 2006 год определяется, как и в 2005 году, в виде разницы между расходами, рассчитанными на основании нормативов обеспечения расходных обязательств, и суммой прогнозируемых доходов.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2006 ГОДУ

Т. В. Храмова

*Ведущий научный сотрудник Академии бюджета
и казначейства Минфина РФ, г. Москва*

В ходе работы над бюджетом 2006 года была выработана и в дальнейшем одобрена концепция федерального бюджета. Было отмечено, что она обладает значительным запасом прочности, направлена на обеспечение перехода к экономической политике, основанной на стратегии устойчивого социально-экономического роста, повышения благосостояния населения и развития инвестиционной активности. Также стало ясно, что в дальнейшей работе необходимо:

- внести изменения в бюджетное законодательство в части формирования Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- определить критерии, условия отбора и порядок утверждения инвестиционных проектов, а также расходования средств Инвестиционного фонда;
- обеспечить прозрачное отражение в расходах федерального бюджета объемов средств, направляемых на реализацию определенных Президентом Российской Федерации приоритетных национальных проектов.

В частности, предусмотреть увеличение финансирования дорожного хозяйства и метро, увеличение средств по разделу «Межбюджетные трансферты» на покрытие дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации и средств, передаваемых местным бюджетам на выполнение расходных полномочий в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Было рекомендовано Правительству Российской Федерации:

- внести предложения о размещении средств Стабилизационного фонда в высоколиквидные долговые инструменты и о направлениях использования средств, поступающих в Стабили-

зационный фонд, сверх законодательно установленного предела 500 млрд. рублей;

- ускорить разработку изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, касающихся регулирования бюджетного процесса и создающих правовую основу для новой системы организации бюджетного процесса и внести их в Государственную думу до рассмотрения проекта федерального бюджета на 2006 год в четвертом чтении.

Федеральный фонд регионального развития

В соответствии с пунктом 1 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации Федеральный фонд регионального развития образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами РФ фондов муниципального развития.

Правила предоставления субъектам Российской Федерации и распределения между ними субсидий из Федерального фонда регионального развития в 2006 году утверждены постановлением Правительства РФ от 03.04.06 № 194.

Размер Федерального фонда регионального развития и распределение средств Фонда между субъектами РФ в 2006 году определены статьей 46 Федерального бюджета на 2006 год, утвержденного Федеральным законом от 26.12.05 г. № 189-ФЗ.

Статья 46:

1. Утвердить в составе расходов федерального бюджета Федеральный фонд регионального развития в сумме 2679280,0 тыс. рублей.

2. Утвердить распределение субсидий из Федерального фонда регионального развития согласно приложению.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ
субсидий из Федерального фонда регионального развития в 2006 году
 (Приложение 27 к ФЗ № 189 «О федеральном бюджете на 2006 г.»)

Наименование субъекта Российской Федерации	Сумма, тыс. руб.
Республика Адыгея (Адыгея)	19182,3
Республика Алтай	31865,7
Республика Башкортостан	58264,1
Республика Бурятия	67231,2
Республика Дагестан	230904,5
Республика Ингушетия	62963,4
Кабардино-Балкарская Республика	24283,3
Республика Калмыкия	12866,7
Карачаево-Черкесская Республика	25987,2
Республика Марий Эл	18851,6
Республика Мордовия	22276,8
Республика Саха (Якутия)	128759,3
Республика Северная Осетия – Алания	19569,8
Республика Тыва	46392,5
Удмуртская Республика	25722,9
Республика Хакасия	24930,3
Чеченская Республика	164760,3
Чувашская Республика – Чувашия	30955,1
Алтайский край	121055,3
Краснодарский край	94656,4
Красноярский край	5618,9
Приморский край	95866,5
Ставропольский край	73310,6
Брянская область	46183,8
Владимирская область	22510,2

Волгоградская область	52788,5
Воронежская область	64777,8
Ивановская область	29124,9
Иркутская область	89745,4
Калужская область	21133,9
Кемеровская область	60788,2
Кировская область	53338,7
Костромская область	20888,3
Курганская область	53944,6
Курская область	37744,1
Новгородская область	13218,7
Новосибирская область	55982,0
Омская область	56802,0
Оренбургская область	26236,2
Орловская область	13833,9
Пензенская область	42102,4
Псковская область	31925,7
Ростовская область	143353,9
Рязанская область	21720,8
Саратовская область	51705,6
Сахалинская область	25899,7
Смоленская область	18341,9
Тамбовская область	35603,7
Ульяновская область	37014,9
Челябинская область	39716,0
Читинская область	69350,0
Еврейская автономная область	9936,4
Агинский Бурятский автономный округ	6008,0
Коми-Пермяцкий автономный округ	10888,3
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	10396,8
ВСЕГО	2679280,0

Инвестиционный фонд в федеральном бюджете 2006 года пока обозначен довольно скромными цифрами – 69,7 млрд. рублей.

Однако есть немало возможностей пополнения этой кассы. В частности, все сэкономленные от выплат внешнего долга средства полностью пойдут в инвестиционный фонд. Кроме того, есть денежные средства в сумме 134,5 млрд. рублей, выделенные на национальные проекты в области жилищной политики, образования, здравоохранения, аграрной промышленности.

Задача законодателей состоит в том, чтобы обеспечить контроль над расходованием средств.

В законе «О федеральном бюджете на 2006 год» ставилась задача обеспечить увеличение объема госфинансирования ипотечных программ, в результате чего в 2006 году ставки по ипотечному кредитованию были снижены. Действия Центрального банка РФ открывают путь к снижению процентных ставок и расширению финансового посредничества в среднесрочной перспективе, что также повлияет на экономический рост и приток инвестиций в страну (в конце июня ЦБ снизил ставку рефинансирования с 12 до 11,5%).

Правовое регулирование инвестиционной деятельности

Специальное правовое регулирование инвестиционной деятельности носит комплексный характер, так как оно представлено нормативно-правовыми актами различного уровня и ряда отраслей законодательства. Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности содержит в себе нормативные акты трех уровней:

1) законодательные акты: конституционные и федеральные законы; международные договоры; законодательство субъектов Федерации;

2) подзаконные акты: указы Президента РФ; межправительственные постановления; правительственные постановления; внешнеэкономические соглашения субъектов РФ; ведомствен-

ные акты; постановления и решения органов местного самоуправления;

3) локальные, представленные системой актов индивидуального характера: различные административные акты участников инвестиционной деятельности; нормативно-правовые договоры (на основе международного права, гражданского и трудового права РФ).

Нормативно-правовые акты в области инвестиционной деятельности на уровне субъектов РФ должны:

- содержать региональные законы, создающие благоприятные условия для стратегического инвестиционного развития территории, такие как: «Об инвестиционной деятельности»; «О бюджете развития»; «О залоговом фонде»; «О науке и инновационной деятельности на территории субъекта Российской Федерации» и другие;

- в своей основе быть направлены на предоставление дополнительных налоговых льгот (в части своей компетенции) и предоставление бюджетных гарантий инвесторам.

Налоговые льготы, предоставляемые субъектами Федерации инвесторам, могут быть распространены в той или иной степени на все налоги, формирующие бюджет субъектов. Наиболее часто предоставляются льготы по налогу на прибыль, налогу на имущество, транспортному налогу, налогу на операции с ценными бумагами и акцизам в добывающих отраслях. Технология предоставления гарантий инвесторам со стороны субъектов РФ основывается на создании ими сбалансированной системы правовой защиты, привлекательной для потенциальных инвесторов.

Капитальные расходы

Вопрос осуществления государственных инвестиций приобрел особую остроту в контексте попыток использовать средства Стабилизационного фонда. Вместе с тем эти две темы мало связаны между собой и именно их раздельное обсуждение способно привести к оптимальным решениям.

Государственные инвестиции очевидно необходимы. Существует целый круг задач социальной и экономической направленности, которые никто, кроме государства, решить не в состоянии. В первую очередь речь идет об инфраструктурных проектах, которые в силу своей объективной специфики коммерческий сектор взять на себя не может. Социальная инфраструктура почти полностью попадает в сферу ответственности государства, а экономическая – в той ее части, которая характеризуется огромными объемами вложений, долгими сроками окупаемости и(или) распространением положительного эффекта среди неограниченного круга пользователей. Причем нерешенность задач в части экономической инфраструктуры, как материальной, но и институциональной, создает «узкие» места, тормозящие развитие всей экономики.

Признавая незаменимую роль государства в осуществлении инвестиций, необходимо согласиться с отсутствием наработанного инструментария для реализации масштабных проектов. В новейшей истории государственного управления подобного опыта еще нет. В этой связи особое внимание должно уделяться практике расходования средств инвестиционного фонда. Именно в случае успеха в этом начинании возможно существенное увеличение объемов финансирования с помощью данного инструмента.

По мере формирования практики и достижения приемлемого уровня эффективности государственных инвестиционных проектов возможно увеличение объемов государственных капитальных расходов. Существующий в настоящий момент их масштаб крайне недостаточен. В качестве ориентира необходимо довести объем государственных инвестиций до 10% расходной части консолидированного бюджета для поддержания уже имеющейся инфраструктуры. Основным источником финансирования значимого увеличения объема государственных инвестиций должны стать не средства Стабилизационного фонда, а дополнительные поступления конъюнктурных доходов, полученные за счет расширения налогооблагаемой базы НДС. С

учетом срочного характера инвестиционных проектов и их положительного влияния на экономический рост их финансирование за счет конъюнктурных доходов абсолютно приемлемо.

Сейчас реализуются различные инвестиционные проекты, в том числе с использованием механизмов частно-государственного партнерства, проекты по развитию совместных производств. Например, в аграрном секторе капитальные вложения формируются за счет собственных средств инвесторов сельхозпредприятий и привлеченных кредитных ресурсов в соотношении 20% к 80.

Важно, чтобы эти масштабные решения были увязаны с общими задачами развития страны.

В первом квартале 2006 года, по предварительным оценкам, в экономику России поступило на 46% больше иностранных инвестиций, чем в первом квартале прошлого года.

Динамика неплохая, но следует четко различать значения вложения инвестиций в сырьевые отрасли и в переработку, в высокие технологии. Хотя и сырьевые инвестиции, безусловно, необходимы экономике России.

То есть качество инвестиций не менее важно, чем их объем. Мы заинтересованы в таких инвестициях, которые повышают конкурентоспособность страны, а не таких, которые делают нашу экономику заложником положения дел за границей. Мы должны иметь общее видение развития экономики с учетом или планов, или (там, где план неэффективен) четких прогнозов инвестиционной активности. Пока же и бюджетное госпланирование, и бюджетное госпрогнозирование оставляют желать лучшего. Правительство добилось неплохих результатов по ряду направлений, но эти результаты могут быть намного выше.

Задача заключается в том, чтобы рост инвестиций был прямо связан с повышением качества жизни, с укреплением позиций России в мире. То, что выгодно России, должно быть выгодно инвесторам. Важно законодательно закрепить именно такие условия и обеспечить тем самым рост инвестиций, чтобы инвестировать в нашу экономику было просто и удобно.

Этого можно добиться, только усиливая роль законодательных актов прямого действия, только обеспечивая прозрачность действий органов исполнительной власти. Примером здесь может быть работа со средствами Инвестиционного фонда, которая на сегодняшний день является несовершенной.

Требуется изыскивать в бюджетном процессе дополнительные финансовые ресурсы для реализации приоритетных национальных проектов, детально изучить параметры **Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП)** во время работы над бюджетом, а не после принятия федерального закона на очередной финансовый год.

Расходы на реализацию **Федеральной адресной инвестиционной программы** на 2006 год (всего, по непрограммной и программной частям) в федеральном бюджете составили 307 871 142,7 тыс. рублей. Для примера: общий объем адресной инвестиционной программы Москвы на 2006 год составил 126 млрд. 900 млн. руб.

Сделан новый шаг в планировании: параметры инвестиционной программы разрабатывались в соответствии с перспективным трехлетним финансовым планом Москвы на 2005-2008 годы. Заранее формулируя направление программы, можно с высокой степенью достоверности получить положительный результат.

Для надежности инвестиций необходимо иметь представление не только о возможностях страны, но и о том, каково будет развитие экономики в ближайшее время и в перспективе.

У инвестора – и отечественного, и зарубежного, – должна быть уверенность в том, что в результате действий государства не изменятся правила игры и его инвестиционные риски, по крайней мере, не возрастут. Это важный довод в пользу долгосрочного стратегического планирования, отраженного в законодательстве. Тогда не только процесс планирования, но и реализация намеченных планов станут более эффективны. В противном случае не будет в должной степени обеспечена координа-

ция работы исполнительной и законодательной власти по достижению приоритетных целей развития.

В Бюджетном послании Президента нашли отражение задачи налогового поощрения инвестиций и налогового поощрения инноваций – они могут и должны получить продолжение и в среднесрочной перспективе. Бюджетное послание содержит перечень прямых поручений Правительству и наряду с конкретными задачами намечает общее направление работы.

Одной из мер по обеспечению стабильности инвестиционной деятельности являются гарантии от неблагоприятного изменения законодательства. Гарантия стабильности заключается в неприменении к инвесторам вновь изданного законодательного акта, ухудшающего их положение в течение срока окупаемости инвестиционного проекта, как правило, не более семи лет. Данное положение распространяется только на приоритетные инвестиционные проекты, список которых установлен Правительством РФ.

В дополнение к этому субъекты Федерации имеют право предоставлять иностранным инвесторам подобные гарантии на региональном уровне, которые могут выходить за рамки федерального законодательства. Необходимо отметить, что в некоторых субъектах РФ приняты законодательные акты, гарантирующие стабильность условий законодательства в отношении уже реализуемых инвестиционных проектов.

Изменения в инвестиционной политике регионов

Несмотря на частые изменения в федеральном законодательстве в сфере инвестиционной деятельности, свойственные переходному периоду государственного строительства, в обеспечении инвестиционного процесса на территории субъектов Российской Федерации существует ряд проблем, решение которых силами одного регионального законодательства невозможно.

Последствия налоговой и бюджетной реформ, проведенных в 2003 году и начале 2004 года, еще полностью не проявились, но централизация налогов в федеральный бюджет привела к потерям бюджетов субъектов Федерации.

Затянувшаяся реформа налогового и бюджетного законодательства, безусловно, снижает количество инструментов, которые позволяют поддержать инвестиционные проекты по вновь создаваемым производствам и отраслям народного хозяйства, особенно там, где отсутствует рыночный капитал (жилищно-коммунальное хозяйство, социальные проекты, транспортные инфраструктуры). Если раньше на основании федерального законодательства субъекты Федерации могли на централизованной основе привлечь иностранные (внешние) инвестиции, то на основании статьи 99 Бюджетного кодекса с 2000 года субъекты Федерации не вправе этого делать.

Финансово-бюджетная стабильность, а значит, и инвестиционная привлекательность регионов остается под вопросом.

Бюджетные методы управления инвестиционными процессами в регионе

<i>Прямые методы</i>	<i>Косвенные методы</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Формирование структуры доходов и расходов бюджета региона (в т. ч. бюджета развития) 2. Дотации и субвенции, предоставляемые местным бюджетам 3. Разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов из средств регионального бюджета, конкурсный отбор инвестиционных проектов 4. Размещение на конкурсной основе средств бюджетов субъектов Российской Федерации на финансирование утвержденных инвестиционных проектов 5. Контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделяемых на финансирование инвестиционных проектов 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предоставление бюджетных субсидий на развитие отсталых территорий и отраслей 2. Предоставление субсидий на подготовку и обучение специалистов в области инвестиционного менеджмента 3. Установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов 4. Бюджетные гарантии частным инвесторам 5. Стимулирующие субвенции для предприятий, находящихся в сложных экономических и экологических условиях

Например, уже с 1 января 2005 года в соответствии со статьей 26.6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия по привлечению заемных средств, а также обслуживанию и погашению внутренних долгов автономных округов перешли к региону. Тем самым у автономных округов как субъектов РФ законодательно исключены бюджетные возможности по формированию собственных инвестиционных программ, по привлечению внешних инвестиций (как с международного, так и с внутреннего рынка) при сокращающихся возможностях собственного бюджета. И это при громадном инвестиционном потенциале регионов.

Одним из самых серьезных отличий бюджета 2006 года от бюджета 2005 года является то, что в бюджете 2006 года предусмотрено более 70 млрд. рублей на развитие инвестиционных проектов в регионах.

Следует осуществить целый комплекс мер, необходимых для того, чтобы инвестиции в регион пошли.

Региональная инвестиционная политика – это совокупность инвестиционных ресурсов и средств воздействия на инвестиционные процессы в регионе, применяемых органами государственной власти федерального и регионального уровня для достижения целей инвестиционного развития региона.

Критериями управления в региональной инвестиционной политике можно считать достижение в регионе устойчивой динамики следующих показателей:

- темпа роста инвестиций (вовлечение в воспроизводственный процесс собственных финансовых ресурсов, внешних инвестиционных кредитов, прямых инвестиций);
- роста валового регионального продукта (ВРП);
- снижения финансового риска в экономике региона.

Кроме того, в качестве критериев возможно использование и других показателей, являющихся производными рассмотренных

выше. Например, динамика роста доходной части бюджета, динамика роста заработной платы, динамика физического потребления и дохода на душу населения и другие.

Инвестиционные риски. Необходимо прийти к пониманию того, что инвестиционные проекты обладают особыми рисками потери капитала. Однако самым значительным риском для инвестора является множественность налогов и других обязательных платежей, высокие налоговые ставки, отсутствие четкого разделения полномочий между центром, региональными и местными властями.

В условиях жесткой конкуренции на международном рынке необходимо путем внесения соответствующих изменений в налоговое и бюджетное законодательство расширять права и компетенцию субъектов Российской Федерации по регулированию инвестиционной деятельности. От этого напрямую зависит реальный рост отечественной экономики и инвестиционной привлекательности регионов.

Субъекты Федерации должны обладать большими полномочиями и реальными возможностями по созданию благоприятного инвестиционного климата на своей территории при условии существования единой общероссийской системы создания, обеспечения равной защиты прав, интересов и имущества инвесторов вне зависимости от форм собственности и страны происхождения.

Опыт регионов в реализации инвестиционной политики

Изменения в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве создали необходимость для изменения и в инвестиционной политике регионов. Региональным законодателям предложено активнее участвовать и в корректировке цифр бюджета по федеральным целевым программам, федеральным инвестиционным программам и инвестиционному фонду.

Ростовская область. Принят закон «Об утверждении Инвестиционной программы Ростовской области на 2006 год». Общий объем средств программы предусмотрен в размере 8 065,2

млн. рублей, из них 4 830,7 млн. рублей – фонд муниципального развития.

Инвестиционная программа Ростовской области на 2006 год сформирована в соответствии с целями и приоритетами, определенными в Послании Президента Федеральному собранию Российской Федерации от 25.04.2005 г., в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу».

В последние годы экономика Ростовской области имеет устойчивые темпы развития. Динамика валового регионального продукта за 1999-2005 годы (в действующих ценах) показывает его увеличение с 68,5 млрд. рублей в 1999 году до 282,1 млрд. рублей (по оценке) в 2005 году. Начиная с 1999 года в Ростовской области происходит рост объемов инвестиций. Так, инвестиции возросли с 11,1 млрд. рублей в 1999 году до 47,8 млрд. руб. в 2004 году и более 54 млрд. рублей в 2005 году. В 2006 году прогнозируется рост объемов инвестиций на 8,4%.

Инвестиционная политика Ростовской области в 2006 и последующие годы будет направлена на закрепление позитивных тенденций, сформировавшихся в экономике Ростовской области, и обеспечение устойчивого экономического роста за счет дальнейшей активизации инвестиционного процесса.

Основной целью инвестиционной политики Ростовской области в 2006 году является наращивание общего объема инвестиций в экономику и социальную сферу за счет более эффективного использования бюджетных и привлечения внебюджетных ресурсов.

Основной задачей в 2006 году является стимулирование привлечения инвестиций в эффективные и конкурентоспособные производства и виды деятельности, обеспечивающие поступательное развитие экономики.

Инвестиционная программа Ростовской области на 2006 год, выступая одним из основных инструментов осуществления государственной инвестиционной политики в рамках системы

бюджетного планирования, направлена на реализацию целей и приоритетных направлений социально-экономического развития области.

Формирование Инвестиционной программы в части средств областного бюджета осуществлено с учетом основных принципов, обеспечивающих их рациональное и эффективное использование:

- обеспечения преемственности областных инвестиционных обязательств;
- оптимизации государственных обязательств (отказ от инвестирования объектов, не соответствующих долгосрочным целям развития Ростовской области);
- включения объектов, строительство и модернизация которых имеет областное значение;
- финансирования объектов высокой степени готовности;
- обеспечения максимальной социально-экономической эффективности инвестиционных расходов областного бюджета;
- персональной ответственности главных распорядителей средств областного бюджета за целевое и рациональное использование государственных инвестиций.

Общий объем финансирования инвестиционной программы из областного бюджета составляет 6 749,0 млн. рублей, из них расходы Фонда муниципального развития – 3 781,8 млн. рублей.

Санкт-Петербург. Чем крупнее инвестор, тем больше для него налоговых послаблений. Так, можно оценить закон о стратегических инвестициях, утвержденный петербургским парламентом. Если в течение трех лет промышленное объединение вкладывает в экономику города инвестиции в размере не менее 3 млрд. рублей, то оно на пять лет получает снижение ставки налога на прибыль до 13,5% и освобождение от уплаты налога на имущество. Эта новация предложена правительством Петербурга и была поддержана депутатами, так как город становится еще более привлекательным для долгосрочных инвестиций крупных компаний – как зарубежных, так и отечественных.

Саратовская область. Правительство Саратовской области 10 июля с. г. одобрило изменения в областной Закон «О введении на территории Саратовской области налога на имущество организаций».

Это второй законопроект в пакете новых нормативно-правовых актов, разработанный взамен существующего законодательства в сфере инвестиционной деятельности и утратившего силу после изменений налогового и бюджетного законодательства.

Согласно поправкам, юридические лица, инвестирующие на капстроительство в основном производстве от 50 до 300 млн. рублей, будут пользоваться льготной ставкой налога на имущество. Ее размер снижается вдвое по сравнению с существующей и составит 1,1% в течение двух лет.

Для юридических лиц, инвестирующих в капстроительство более 300 млн. рублей, льготная ставка устанавливается на три года. Льготная ставка устанавливается и для сельскохозяйственных товаропроизводителей, инвестирующих в производство сельхозпродукции более 300 тыс. рублей. Льготой на один налоговый период будут также пользоваться предприятия, приобретенные как имущественный комплекс в ходе применения процедур банкротства.

Перспективы развития

Как заявила заместитель министра финансов РФ Т. Голикова, объем Инвестиционного фонда РФ в 2007 году может составить более 160 млрд. рублей.

Первоначально объем Инвестфонда на 2007 год был запланирован в размере 95,8 млрд. рублей с учетом поступления сэкономленных процентов от досрочного погашения долга России перед Парижским клубом в размере 12 млрд. долларов. Однако после того, как было принято решение о досрочном погашении всего остатка долга России в размере 22 млрд. долларов, прогноз поступлений в Инвестфонд в 2007 году увеличился еще на

12 млрд. рублей (так было заявлено на заседании бюджетного комитета Совета Федерации).

Кроме того, средства Инвестфонда, не использованные в 2006 году, будут перенесены на 2007 год.

По предварительным данным Минэкономразвития РФ, в 2006 году будет использовано 10 млрд. рублей средств Инвестиционного фонда, который на 2006 год был запланирован в размере 69,7 млрд. рублей. Таким образом, около 59 млрд. рублей, не использованных в 2006 году, будут перенесены на 2007 год. С Минэкономразвития также согласовано решение, что часть средств Инвестфонда в 2006-2007 гг. в размере около 15 млрд. рублей будет направлена в уставный капитал Венчурного фонда.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

С. Н. Чернов

Декан юридического факультета

Петрозаводского государственного университета, г. Петрозаводск

Субъекты Российской Федерации 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.

Финансовые полномочия субъектов Российской Федерации являются объектом бюджетных правоотношений, зафиксированным бюджетно-правовыми нормами и представляющим собой публичные экономические отношения, опосредующие процесс образования и расходования фонда денежных средств на осуществление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

В июне 2005 года на заседании президиума Госсовета Президент В. В. Путин заявил: «Мы создали необходимую юридическую базу для более полной четкости в определении прав и обязанностей власти»².

По его словам, сформирована хорошая политическая база и правовая база взаимодействия органов власти разных уровней. «И на уже созданной основе мы должны перейти к принципиально новому этапу в развитии федеративных отношений – этапу качественного повышения роли и ответственности регионов в экономическом развитии», – подчеркнул президент. По словам В. В. Путина, регионы должны стать тем звеном государственной системы, от которого реально зависит рост благосостояния страны. «Для решения этой задачи предстоит, прежде всего, создать такие финансово-экономические, организационные и правовые механизмы, которые позволят эффективно задействовать региональные интересы».

Он подчеркнул, что каждый субъект Федерации должен будет реализовать свои конкурентные преимущества, но «очевидно, что сходу одним решением идеальной конструкции не создать, но теперь ясно, на каких именно базовых направлениях следует сосредоточиться».

¹ См.: Зверева В. А. Проблема реализации финансовых полномочий субъектов РФ (по материалам Западной Сибири) // Финансовое право. 2005. № 11. С. 2.

² См.: Путин: роль регионов в экономическом развитии должна возрасти // <http://www.strana.ru/print/2523.html>.

В первую очередь В. В. Путин предложил «плановомерно продолжать процесс разграничения полномочий». «Для этого необходимо не только завершить инвентаризацию функций, а нужно эти компетенции разделить и вписать в правовое поле российского государства полностью без недочетов и изъятий».

В связи с возникающими в России концепциями взаимоотношений регионов в области финансов интересна концепция федеративных финансов профессора Иоганна Попица – одного из родоначальников современной концепции федеративных финансов, влиятельного представителя финансовой науки Германии первой четверти XX века.

В основе концепции лежит понятие, переводимое как «финансовая эквализация». Иногда исходный немецкий термин «Finanzausgleich» переводят как «финансовое выравнивание». Однако перевод не укладывается в узкие рамки «выравнивания», а включает в себя по крайней мере три значения: 1) о выравнивании финансовых ресурсов по вертикали властеотношений (например, между ФРГ и Баварией), 2) об их перераспределении по горизонтали (например, между Баварией и Нижней Саксонией), 3) о компенсации издержек, связанных с самим процессом эквализации, особенно для субъектов-доноров³.

По И. Попицу, «бюджетный федерализм» отражает фикцию раздвоения публичных финансов: 1) на национальную, или федеральную, систему и 2) на совокупность партикулярных (региональных) подсистем публичных финансов.

Первой стадией финансовой эквализации является распределение задач. Задачей любого территориального коллектива является реализация определенных потребностей. Денежным эквивалентом каждой такой потребности выступает финансовая

³ См.: Королев С. В. Концепция федеративных финансов Иоганна Попица: опыт Веймарской Республики и современная Россия // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1. С. 45-46.

потребность территориального коллектива, для покрытия которой он нуждается в источниках дохода⁴.

Далее наступает вторая стадия финансовой эквализации – распределение источников дохода между территориальными коллективами разного уровня. Финансовые потребности территориального коллектива всегда имеют ту или иную степень индивидуализации.

Напротив, нормативно закрепляемые источники дохода всегда имеют в виду потребности не конкретных территориальных коллективов, а определенный уровень публичной власти, т. е. выполняют генерализирующую функцию.

Таким образом, для системы федеративных финансов возникает конфликт между необходимостью по возможности индивидуализировать финансовую потребность конкретного территориального коллектива и неизбежностью генерализации финансовых подсистем субъектов Федерации для того, чтобы гарантировать единый стандарт жизнеобеспечения по всей стране.

Третья и решающая стадия финансовой эквализации – распределение тягот. Здесь в отличие от генерализирующего эффекта второй стадии предпринимается попытка учесть особенности выполнения публичных обязанностей конкретными субъектами Федерации и тем самым учесть действительный, а не нормативный уровень их финансовой потребности. Учитывая конфликт между фактически индивидуальным характером финансовой потребности территориального коллектива, с одной стороны, и необходимостью стандартного распределения источников дохода – с другой, возникает потребность в специальной коррекции самого процесса осуществления территориальным коллективом поставленных перед ним задач⁵.

⁴ Там же. С. 46.

⁵ Там же. С. 47.

Исходным моментом на всякой стадии финансовой эквализации является выполнение федеральных задач. Лишь после того, как решены вопросы финансирования федеральных задач, можно переходить к рассмотрению региональных вопросов, связанных с финансированием публичных потребностей нижестоящих территориальных коллективов.

Однако, выделяя решения финансовых задач на федеральном уровне, Попиц не считает такое построение задач стабильным. «Следует учесть, что последовательность верховное государство – субъект Федерации – община имеет силу не для всех случаев... Если задаться целью и .. создать каталог важности задач, то быстро выяснится, что многие важные задачи сосредоточены в руках общины»⁶.

Основу системы взаимодействия, общие принципы и порядок разграничения полномочий между различными уровнями власти устанавливает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

К числу федеральных законов, непосредственно затрагивающих сферу взаимодействия между федеральными и региональными уровнями власти, относятся: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год», Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ (ч. 1 и ч. 2). Следует признать, что, несмотря на наличие конституционной основы и законодательных актов, одним из основных звеньев правового регулирования в сфере взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти являются подзаконные правовые акты.

Например, Указ Президента РФ от 15 сентября 1999 г. № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в

⁶ См.: Popitz J. Finanzwissenschaft in 2 Banden. (Hrsgs. W.Gerloff und F.Meisel) 2-ter Band/ Tübingen: Mohr. 1927. S.341.

Российской Федерации», от 25 мая 1998 г. № 586 «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти», Постановления Правительства РФ: от 28 августа 2001 г. № 631 «Об утверждении Правил взаимодействия органов Федерального казначейства с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при учете региональных и местных налогов и сборов на счетах органов Федерального казначейства», от 20 августа 2001 г. № 589 «Об утверждении Правил использования средств, направляемых на увеличение размера субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование работ на подвергшихся разрушению в результате обстоятельств непреодолимой силы автомобильных дорогах общего пользования субъектов Российской Федерации» и др.

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»⁷.

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

В рамках публичной финансовой деятельности выделяют особую государственную финансовую деятельность по обеспечению бюджета доходами, от которой фактически зависит су-

⁷ См.: П. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 10.12.1997 № 19-П // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. № 51, ст. 5877.

ществование источника финансирования общественных потребностей⁸.

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 экономической политики в рамках государства и финансовой деятельности публично-территориальных образований; обеспече-

⁸ См.: Петрова Г. В. Общая теория налогового права. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. С. 49.

ние 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 органами государственной власти самостоятельно за счет средств регионального бюджета, может быть расширен законами самого

субъекта Федерации. Но при этом непременно должны соблюдаться 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 законам⁹.

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.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил новые принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе касающиеся экономической основы местного самоуправления.

В связи с этим в Налоговый и Бюджетный кодексы были внесены изменения, предусматривающие перераспределение доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, а также изменение системы межбюджетных отношений.

В Бюджетном кодексе существенно изменяется механизм предоставления финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов другого уровня бюджетной системы¹⁰.

Здесь имеются определенные ограничения, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации. В п. 6 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что

⁹ См.: Собянин С. С. Правовые основы социального развития субъектов Федерации // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 45.

¹⁰ См.: Мокрый В. С. О финансовом обеспечении местного самоуправления в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления и основных направлений совершенствования межбюджетных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С.14.

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.

На сегодняшний день к несомненным преимуществам в сфере разграничения полномочий между уровнями федеральной и региональной власти можно отнести: введение перечня собственных полномочий субъектов РФ, предназначенных для четкого определения зон финансовой ответственности федерального центра и регионов, осуществление которых финансируется из их бюджетов и подлежит нормативно-правовому регулированию; отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы власти, если объем просроченных долговых обязательств субъекта РФ превышает 30% собственных доходов его бюджета.

Базовое законодательное регулирование разграничений компетенции содержится в федеральных законах от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"»¹¹ и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² с последующими изменениями и дополнениями.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием фе-

¹¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.2). Ст. 2709; СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950; СЗ РФ. 2005. № 1(ч.1) Ст. 25.

¹² См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

деральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»¹³ закрепил разграничение компетенции применительно к отраслевому законодательству.

Завершил данный процесс Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»¹⁴.

Однако этого оказалось мало для придания всем субъектам правоотношений полной компетенции.

Законодательное закрепление новой модели наделения полномочиями высшего должностного лица субъектов Федерации, содержащееся в Федеральном законе от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"»¹⁵, позволяет повысить ответственность всех органов власти за принимаемые решения.

Федеральный закон № 199-ФЗ предусматривает как перераспределение полномочий между уровнями публичной власти путем внесения изменений в перечень собственных полномо-

¹³ См.: СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2005. № 1(ч. 1). Ст. 25.

¹⁵ там же.. 2004. № 50. Ст. 4950.

чий субъектов Федерации (п.2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ), так и предоставление органам власти субъектов Федерации при наличии у них финансовых возможностей и за счет средств их бюджетов права осуществлять дополнительные меры по социальной защите населения, участвовать в реализации полномочий Федерации по предметам совместного ведения, если это указано в федеральных законах, а также осуществлять дополнительные полномочия по иным вопросам, если такая возможность предусмотрена в федеральных законах¹⁶.

Рассматриваемый закон дополняет Федеральный закон № 184-ФЗ следующими положениями. По вопросам совместного ведения субъектов Федерации (п. 2 ст. 26.3 закона) их органы власти имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты и региональные программы вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование осуществления данных полномочий не является обязанностью субъектов Федерации, осуществляется при наличии возможностей и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета (ст. 26.3.1 Федерального закона № 184-ФЗ).

Органы власти субъектов Федерации вправе устанавливать за счет средств собственных бюджетов дополнительные меры социальной адресной поддержки отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право¹⁷.

Приняты закон на внесение изменений и дополнений сразу в 36 федеральных законов, среди которых федеральные законы

¹⁶ См.: Глигич-Золотарева М. В. Законодательные новеллы в области разграничения полномочий: «второй сто двадцать второй» или «второй сто девяносто девятый» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 3-4.

¹⁷ Там же. С. 4.

№ 184-ФЗ, № 122-ФЗ и № 199-ФЗ, вносящие, в свою очередь, изменения и дополнения в сотни других законов.

Согласно положениям п. 4 ст. 21.1 Федерального закона № 184-ФЗ, федеральные законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Федерации, должны устанавливать порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий. Однако каких-либо изменений в распределении бюджетных средств рассматриваемый закон не предусматривает, возлагая финансирование и новых собственных, и добровольно принятых на себя полномочий на бюджеты субъектов Федерации.

Согласно предусмотренной законом новой редакции п. 7 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, полномочия органов власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, не являющиеся их собственными полномочиями, но установленные федеральными законами, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета.

Возникает сложная ситуация. С одной стороны, предоставление субъектам Федерации права добровольно осуществлять указанные полномочия поможет решать сложные социально-экономические ситуации в стране, а с другой стороны – дает основание федеральному законодателю и далее принимать законы, не обеспеченные финансированием из федерального бюджета.

Закон вводит в отечественную законодательную практику, наряду с уже ставшими традиционными собственными и делегированными, новый тип полномочий – добровольные полномочия. Они никому ничего не гарантируют.

В проекте федерального бюджета на 2006 г. в целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации в реализации Федерального закона № 131 предусматривается увеличить объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 20%, что на 13 процентных пунктов выше прогнозируемого уровня инфляции. В результате

в 2006 г. планируется значительный рост объема указанного Фонда (на 38 млрд. рублей) против уровня 2005 г. Кроме того, в целях оказания дополнительной финансовой помощи региональным бюджетам в связи с изменением их расходных обязательств на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2006 г. предусматриваются дотации в размере 25 млрд. руб.¹⁸

Однако в проекте федерального бюджета на 2006 г. не предусмотрены средства на: компенсацию затрат муниципальных образований, связанных с инвентаризацией и регистрацией земельных участков и иного муниципального имущества; проведение мероприятий по повышению заработной платы работникам муниципальных бюджетных организаций; разработку налоговой отчетности и систем показателей региональной и муниципальной статистики.

30 мая 2006 года официальный сайт Президента России опубликовал Бюджетное послание Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2007 году». Это послание было подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2007 году, а также в среднесрочной перспективе¹⁹.

В 2005 г. расширен круг собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и делегированных им полномочий с представлением субвенций из федерального бюджета. Порядок делегирования полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации конкретизирован с учетом накопленного опыта.

¹⁸ См.: Мокрый В. С. Указ. соч. С. 15.

¹⁹ См.: Бюджетное послание Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2007 году» <http://www.kremlin.ru/text/appers/2006/05/106175.shtml>

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право в установленном законом порядке участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации с осуществлением расходов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Аналогичные решения приняты и в отношении органов местного самоуправления.

Особенностью бюджетного процесса 2006 года стало формирование собственных бюджетов нескольких тысяч вновь образованных муниципальных образований. При этом принятые на федеральном уровне решения позволили субъектам Российской Федерации самостоятельно определять сроки и порядок перехода к модели организации местного самоуправления с учетом реальной ситуации на местах. 46 субъектов Российской Федерации приняли решение не откладывать создание полноценной системы местного самоуправления.

Пятый раздел Бюджетного послания посвящен совершенствованию межбюджетных отношений. В нем говорится о том, что разграничение полномочий между уровнями публичной власти в основном завершено. Теперь следует обеспечить неукоснительное соблюдение принципа разграничения ответственности за принимаемые решения и безусловного исполнения закрепленных за соответствующими бюджетами расходных обязательств.

В Бюджетном послании много конструктивных предложений, направленных на совершенствование межбюджетных отношений. В нем говорится о том, что необходимо ввести ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты. Такие законы должны приниматься не позднее чем за месяц до внесения в Государственную думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Следует усовершенствовать методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов

Российской Федерации с тем, чтобы снизить иждивенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Это может быть достигнуто, в том числе, путем изменения порядка расчета указанных дотаций, при этом не предусматривая их сокращение в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Бюджетное послание предлагает разработать формализованную методику оценки состояния бюджетной дисциплины и регламент действий по отношению к ее нарушителям, включая уменьшение объемов перечисления им отдельных видов межбюджетных трансфертов.

Целесообразно пересмотреть порядок предоставления регионам финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, отказавшись от включения в федеральную адресную инвестиционную программу большей части объектов регионального и местного значения и передав соответствующие средства регионам в виде субсидий.

Распыленные в настоящее время по различным каналам средства инвестиционного характера, а также иные трансферты субъектам Российской Федерации, предоставляемые на условиях софинансирования, следует объединить в Федеральном фонде софинансирования расходов, установив единые и прозрачные принципы его распределения, в первую очередь устанавливающие бюджетную обеспеченность регионов.

Предлагается в рамках реализации данного предложения предусмотреть в 2007 году дополнительные субсидии регионам в размере не менее 35 млрд. рублей на строительство и модернизацию автомобильных дорог, включая и дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки. При этом соответствующие средства должны распре-

делиться между регионами с учетом численности населения и бюджетной обеспеченности.

Актуальной задачей остается создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами, распространения на региональный и местный уровень реформы бюджетного процесса и реструктуризации бюджетного сектора.

Базовой предпосылкой для ее решения, о чем говорится в послании, являются реализация органами государственной власти субъектов Российской Федерации в полном объеме положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и завершение формирования соответствующей его требованиям системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

Необходимо также реализовать на практике принципы прозрачности региональных и муниципальных финансов. Минимальный перечень информации об их состоянии, публикуемой в открытом доступе, должен быть единым для всей страны.

Правительство Российской Федерации может более активно применять систему поощрения субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, добившихся существенного улучшения качества управления общественными финансами, в том числе за счет применения бюджетных грантов.

Муниципалитетам должны быть оказаны методологическая помощь и содействие в подготовке кадров финансовых органов.

Необходимо предусмотреть субвенции из федерального бюджета, обеспечивающие исполнение субъектами Российской Федерации переданных им дополнительных полномочий начиная с 2007 года. При этом, в частности, должны быть сформированы механизмы, мотивирующие региональные органы власти к реализации мер по снижению безработицы и созданию активных программ занятости, а также по воспроизводству и вовлечению лесных ресурсов в активный хозяйственный оборот.

Целесообразно в кратчайшие сроки утвердить методики оценки эффективности расходов региональных бюджетов в рамках исполнения как собственных, так и делегированных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий. Такая оценка должна проводиться ежегодно, а ее результаты – публиковаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти²⁰.

Однако в механизме взаимодействия центра и регионов существует и много недостатков. Исполнение законов и принятых в соответствии с ними нормативно-правовых актов происходит с большим трудом, так как многие из них принимались поспешно, без глубокого анализа их положений и в итоге оказались плохо проработанными, не учитывающими особенностей субъекта Российской Федерации.

В российской бюджетной системе наблюдается негативная переориентация бюджетного дефицита с федерального на региональный уровень. Одной из наиболее насущных проблем развития бюджетной системы продолжает оставаться необходимость обеспечения рационального механизма управления бюджетным процессом на всех уровнях.

Необходимы корректировка показателей плановых условий развития экономики на обстоятельства и прогнозы конкретного региона, создание нормативно-правовой базы осуществления бюджетного процесса на региональном уровне.

Надо обеспечить согласованность механизма финансовой поддержки регионов с целями и задачами общегосударственной финансово-экономической политики с учетом комплексного подхода к социально-экономическому развитию каждого из регионов.

²⁰ См.: Бюджетное послание Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2007 году» // <http://www.kremlin.ru/text/appers/2006/05/106175.shtml>

Вопрос разграничения властных и бюджетных систем относится к наиболее актуальным на современном этапе развития бюджетного федерализма в России²¹.

Можно выделить несколько основных проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации: имеет место структурный дисбаланс бюджетной системы России; низкая доля собственных доходов в бюджетах субъектов Федерации и местных бюджетах заметно снижает заинтересованность на местах в наращивании налогового потенциала; единый норматив отчислений по территориям от регулирующих налогов не учитывает особенности каждого региона; несоответствие расходов и доходов местного бюджета обуславливает возможность только текущего содержания муниципального образования, поскольку на развитие муниципалитетов средств не остается²².

Отсутствие четких правовых механизмов реализации законов, а также перечня полномочий и функций по предметам исключительного ведения Российской Федерации, передаваемых на уровень субъектов Российской Федерации, неравномерное распределение полномочий между федеральным центром и регионами приводят к тому, что компетенция и ответственность за те или иные функции расплывлены между разными органами федерального и регионального подчинения, в итоге никто не располагает достаточными полномочиями и соответственно никто ни за что не отвечает²³.

Надо отметить, что нет четкого разграничения компетенции и в финансовой сфере. Часть полномочий и ответственность пе-

²¹ См.: Казакова Л. В. Межбюджетные отношения и проблемы бюджетной политики России // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 21-22.

²² См.: Лексин В., Швецов В. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2001. № 6. С. 71-76.

²³ См.: Елизарова Н. В. Правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С. 10.

реданы субъектам РФ, в то время как финансы в основном сосредоточены на федеральном уровне.

Налоговые полномочия за субъектами не закреплены, точно не определены правомочия и ответственность в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом.

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

Но самый негативный итог законотворчества последних лет – это повсеместная (по выражению классика американского федерализма Винсента Острома) «эрозия законодательных стандартов»²⁴. Он понимал под этим термином экспансию федеральной законодательной власти во всех сферах общественных отношений, сопровождающуюся падением качества самого законодательства и фактической передачей нормотворчества исполнительной власти.

Нужна долгосрочная стратегия развития субъектов Российской Федерации, которая была бы связана с экономическим и социальным развитием России в целом. Необходима схема взаимодействия федеральных и региональных структур, где ос-

²⁴ См.: Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: Пер. с англ. М.: Арена, 1993. С. 147.

новным принципом был бы принцип реального взаимодействия во всех уровнях федеральных и региональных структур.

Необходимо законодательное закрепление целостной системы финансовой поддержки субъектов РФ из федерального бюджета, состоящей из 5 фондов: Фонда финансовой поддержки регионов, Фонда финансирования социальных расходов, Фонда регионального развития (поддержки инвестиционных программ), Фонда компенсаций и Фонда реформирования региональных финансов²⁵.

ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

З. Д. Черняева

*Начальник отдела кредитных ресурсов и обслуживания долга
Министерства финансов Республики Карелия, г. Петрозаводск*

Темой данной статьи является практика предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам в Республике Карелия.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджетный кредит как форму финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах.

Приоритетом бюджетного кредитования в Республике Карелия определена государственная финансовая поддержка предприятий, которые реализуют инвестиционные проекты на территории республики, обеспечивают труднодоступные районы, приравненные к Крайнему Северу, необходимыми медикаментами, продуктами и товарами, осуществляют закупки муки и

²⁵ См. Казакова Л. В. Указ. соч. С. 23.

зерна для республиканских нужд, развивают отрасль рыбоводства.

Ежегодно при поддержке Законодательного собрания Республики Карелия в бюджете Республики Карелия расходы на предоставление бюджетных кредитов предусматриваются в объеме 2-3% расходов бюджета.

Географически получатели бюджетных кредитов за счет республиканского бюджета представлены почти всеми районами Республики Карелия. Следует отметить, что муниципальные образования республики (за исключением города Петрозаводска) практически не предоставляют самостоятельно бюджетных кредитов.

Каждое направление кредитования в республике регламентировано соответствующими нормативными документами, содержащими условия и порядок предоставления бюджетных кредитов.

Бюджетные кредиты, предоставляемые предприятиям, осуществляющим закупки муки и зерна для республиканских нужд, первоначально выделялись за счет средств федерального бюджета, направляемых на формирование Регионального продовольственного фонда Республики Карелия. Впоследствии средства были переданы в собственность республики.

Примечательно, что Республика Карелия – один из немногих субъектов Российской Федерации, которому, в отличие от других регионов, удалось сохранить средства Регионального продовольственного фонда и использовать их по назначению до настоящего времени.

Кредиты выдаются под льготную ставку, равную 1/3 ставки Центрального банка Российской Федерации.

В целях обеспечения оптимальных для бюджета условий и соблюдения антимонопольного законодательства все бюджетные кредиты в республике предоставляются исключительно на конкурсной основе.

Например, по продовольственным кредитам критериями конкурсного отбора являются цена закупаемого продовольствия, наличие соответствующих лицензий, условий для хранения продовольствия, отсутствие просроченной задолженности перед бюджетами всех уровней, удовлетворительное финансовое состояние претендента, наличие ликвидного обеспечения и другие условия.

Поддержка досрочного завоза продукции (товаров), топлива, продовольственных и непродовольственных товаров, медикаментов в труднодоступные районы Карелии, приравненные к районам Крайнего Севера: Пудожский, Калевальский районы, поселки Валаам и Валдай, является еще одним направлением бюджетного кредитования.

Аналогично «продовольственным» кредитам, кредитование «северного завоза» в прошлые годы осуществлялось за счет средств федерального бюджета, переданных на формирование Регионального фонда государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, которые также были переданы в собственность республики.

Основными критериями конкурсного отбора установлены перечень и цена закупаемой продукции, ассортимент и сроки завоза продукции, а также наличие условий для ее хранения.

В целях поддержки отрасли рыбоводства в республике начиная с 2003 года Минфин Карелии осуществляет краткосрочное кредитование предприятий, занимающихся ловом и переработкой рыбы. Выделенные средства направляются в основном на закупку кормов и мальков рыбы.

С 2001 года Республика Карелия работает на рынке субфедеральных заимствований. За шестилетний период зарегистрировано девять условий эмиссии и обращения государственных облигаций Республики Карелия на общую сумму 1,75 млрд. рублей. Средства от размещения облигаций имеют строгую инвестиционную направленность.

В соответствии с Законом Республики Карелия «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия» одним из инструментов, способствующих повышению инвестиционной привлекательности республики, является предоставление льготных бюджетных кредитов на конкурсной основе, источником которых и являются средства, полученные от размещения облигационных займов.

В этом смысле Правительство республики старается выполнять «золотое правило» финансов, обеспечивая текущее финансирование из доходов бюджета, а развитие – за счет заемных средств.

Отбор инвестиционных проектов ведется достаточно жестко. Кроме обязательных требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации для получателей бюджетных кредитов, необходимым условием является также участие средств самого заемщика и, желательно, кредитов коммерческих банков.

За период с 2001 года на финансирование инвестиционных проектов, реализуемых на территории Республики Карелия, выделено около 500 млн. рублей.

Указанные инвестиции размещены в форме бюджетных кредитов в туризм, торговлю, деревообработку, камнеобработку, сельское хозяйство и рыболовство, техническое перевооружение производственных предприятий.

Приведу примеры наиболее успешных проектов.

Так, за счет выделенных бюджетных кредитов было приобретено импортное оборудование для развития камнеобрабатывающего производства ЗАО «Интеркамень», для производства строительного щебня ООО «Прионежский габбро-диабаз», для заготовки древесины и развития деревообработки ООО «Норд-интер-Хаус» и ЗАО «Карелия-профиль».

Для ГУП «Республиканская типография им. Анохина» на средства бюджетного кредита была приобретена новая офсетная печатная японская машина.

С помощью бюджетных кредитов построены первый в республике гипермаркет «Сигма», расположенный в городе Петрозаводске, и новый лечебно-оздоровительный центр «Дворцы» в санатории «Марциальные воды».

Средства льготных бюджетных кредитов участвовали в техническом перевооружении хлебокомбинатов и хлебозаводов республики, а также в развитии форелеводческих хозяйств, расположенных на территории республики.

Сельскохозяйственные предприятия – ООО «Агрофирма "Тукса"» и совхоз им. Дзюбенко с помощью бюджетных кредитов построили современное овощехранилище и оборудовали цех по переработке молочной продукции.

В планах Правительства Республики Карелия на ближайшую перспективу предусмотрено предоставление на конкурсной основе бюджетных кредитов на приобретение предметов лизинга для нужд сельского хозяйства.

Возвратность и целевое использование средств обеспечивается Министерством финансов Республики Карелия и Министерством экономического развития Республики Карелия системой постоянного контроля за ходом реализации инвестиционных проектов.

Следует отметить, что при осуществлении финансирования расходов в форме бюджетных кредитов Министерством финансов не допускается осуществление предварительной оплаты по счетам. Бюджетный кредит зачисляется на счет получателя только по факту выполненных работ, оказанных услуг, поставленных товаров. Исключение может составлять предоплата в объеме не более тридцати процентов по контрактам с иностранными поставщиками.

Таким образом, обеспечивается предварительный контроль целевого использования кредитов.

Текущий контроль включает в себя мониторинг реализации инвестиционного проекта и выполнения показателей бизнес-плана, анализ бухгалтерской отчетности заемщика.

Последующий контроль, как правило, предусматривает выезд представителей Минфина и Минэкономразвития республики непосредственно на место реализации каждого проекта, а также включает в себя ежедневный контроль исполнения обязательств по договору.

Особо отмечу, что оперативные отчеты о ходе реализации каждого проекта и о выполнении обязательств по кредиту еженедельно представляются заместителю премьер-министра Правительства Республики Карелия – министру финансов республики.

Конечно, оказывая поддержку предприятиям, Правительство Республики Карелия заинтересовано не просто в возврате бюджетного кредита, но и в достижении соответствующего экономического, социального и даже политического эффекта от оказанной финансовой помощи.

Например, бюджетные кредиты на «северный завоз» позволили обеспечить бесперебойное снабжение удаленных районов продовольствием, медикаментами и товарами первой необходимости и снять, таким образом, социальную напряженность в местностях.

Льготные продовольственные кредиты способствовали удовлетворению потребностей населения и организаций республики в муке и продовольственном зерне.

По расчетам Министерства экономического развития Республики Карелия, каждый бюджетный рубль, выданный в инвестиционный кредит, принес 1,5 рубля внебюджетных инвестиций. В среднем на 36% выросла выручка предприятий, реализующих инвестиционные проекты, на 31% возросли налоговые платежи, бюджетный эффект от проектов, победивших в конкурсе, превышает 780 млн. рублей, дополнительно создано 817 рабочих мест.

Бюджетный кредит и процентные платежи должны быть уплачены в полном объеме и в установленные сроки. С введе-

нием в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации это стало аксиомой.

Следует отметить, что по кредитным договорам, предоставленным с 1998 года, случаев невозврата бюджетных кредитов практически нет.

Вместе с тем в учете Министерства финансов Республики Карелия, как и многих субъектов Российской Федерации, числится задолженность, которая именуется как задолженность прошлых лет и которая сформировалась до принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Это долги сельхозпредприятий республики перед бюджетом по централизованным товарным кредитам, по кредитам на поставку кормовой рыбы звероводческим хозяйствам, на поставку ГСМ, которые были выданы за счет средств федерального бюджета и впоследствии переоформлены в долг Республики Карелия.

Следует отметить, что уже к 1998 году более семьдесят процентов задолженности числилось за ликвидированными предприятиями либо за предприятиями-банкротами, и уже тогда проблема урегулирования задолженности стояла достаточно остро.

Поскольку данная категория долгов напрямую связана с федеральным законодательством и федеральным бюджетом, задачей Министерства финансов республики было предоставление Минфину России нотариально заверенных документов о ликвидации получателей кредитов, доказательств их правопреемственности, соответствующих решений арбитражных судов и копий различных архивных документов.

Таким образом, удалось списать практически всю задолженность по ликвидированным предприятиям, получившим в 1992-1994 годах централизованные кредиты за счет средств федерального бюджета.

Работа в данном направлении продолжается, в том числе и в рамках заключенного с Минфином России соглашения о рест-

руктуризации задолженности по централизованным кредитам 1992-1994 гг., согласно которому при выполнении определенных условий долг Карелии будет уменьшен на 1/3 от числящейся задолженности.

Более чем восьмилетняя практика предоставления средств бюджета на возвратной основе показала, что бюджетное кредитование является одним из проблемных направлений финансирования расходов.

Так, до настоящего времени на федеральном уровне не разработаны критерии оценки финансового состояния претендентов на получение бюджетной поддержки.

В этой связи должна отметить, что анализ финансового состояния претендентов на получение кредита в Минфине Карелии проводится по собственной методике, а с апреля 2006 года – по обновленной методике, предусматривающей более углубленное изучение финансово-экономических показателей претендента в динамике. Разрабатывать ее Министерству финансов республики пришлось самостоятельно, потому что до сих пор на федеральном уровне четко регламентированная процедура оценки финансового состояния получателей бюджетного кредита отсутствует.

Бюджетным кодексом Российской Федерации определено, что обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности. Однако до настоящего времени методика определения степени ликвидности обеспечения также отсутствует.

Серьезной проблемой являются и недостаточная кредитоспособность претендентов на государственную поддержку, и зачастую неспособность заемщиков обосновать экономическую эффективность проектов.

Опыт работы конкурсной комиссии по предоставлению бюджетных кредитов показывает, что победителем конкурсного отбора в среднем признается только каждый третий претендент,

принявший участие в конкурсе, а по инвестиционным кредитам – только двадцать процентов проектов.

Основаниями для отказа в финансовой поддержке являются неудовлетворительное финансовое состояние претендентов, наличие просроченных обязательств перед бюджетом, отсутствие обеспечения обязательств, непроработанность инвестиционных проектов, представляемых на конкурс.

Так, за указанный период Министерством экономического развития республики совместно с Минфином проведен анализ бизнес-планов, финансового состояния, залогового обеспечения, кредитных историй более трехсот претендентов, к финансированию же допущено не более восьмидесяти из них.

Это еще раз свидетельствует о жестком подходе республиканских властей к отбору проектов для государственной финансовой поддержки.

Однако несмотря на проблемы, с которыми сталкивается Правительство при кредитовании юридических лиц, итоги реализации ими проектов доказали, что бюджетное кредитование в республике полностью себя оправдало.

В ближайшей перспективе Правительство Республики Карелия намерено продолжить государственную финансовую поддержку приоритетных направлений развития экономики Республики Карелия, активно используя механизм бюджетного кредитования, при строжайшем контроле эффективности, возвратности и целевого использования бюджетных средств.

БЮДЖЕТ – ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В РЕГИОНЕ

А. И. Шишкин

Директор Института экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

История развития человечества в целом и конкретно общества в России предоставляет нам экспериментальные данные, используя которые, ученые имеют возможность анализировать прошлое и модулировать будущее экономическое состояние общества. Именно это упрощает сложнейшую социально-экономическую систему (региональное сообщество) и позволяет в ряде случаев использовать кибернетический подход к управлению регионом.

Специфика региона как специфического предприятия заключается в том, что продуктом «предприятия-региона» являются бюджетные услуги для населения и сервис-услуги для человека.

Долгое время социально-экономические системы изучались главным образом с позиции оптимизации и теории игр, которые считались имманентными социально-экономическим системам. Как правило, в этих теориях присутствует целевая функция, и, таким образом, неявно предполагается, что историю общества, объективные законы социально-экономических систем творят индивиды. Этот подход не признает наличие объективных законов (рис. 1).

Объектом управления являются экономические системы, достаточно замкнутые на уровне регионов, некоторых государств даже в условиях интеграционных процессов.

В последние два десятилетия начала распространяться иная точка зрения на законы общественного развития. Она связана с новым синтетическим направлением, возникшим на стыке физики, химии, биологии, экологии, социологии, психологии и экономики, – синергетикой (А. А. Богданов), которая не предполагает формулировку цели в явном виде.

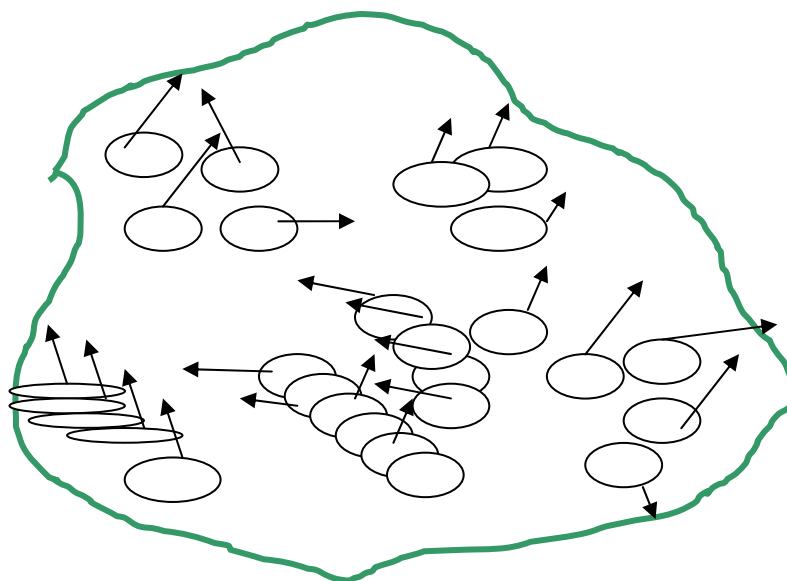


Рис. 1. Социально-экономическое сообщество на этапе создания или существенного реформирования

Синергетика – это наука о коллективных процессах и явлениях самоорганизации в открытых и неравновесных системах произвольной природы¹. Большая ставка сегодня делается учеными на гражданскую кооперацию (гражданское общество).

Социально-экономическое поведение на уровне малых сообществ в регионе при наличии доминирующей идеи (идеологическое обеспечение) становится предсказуемым, то есть управляемым, при этом чем больше времени идея доминирует, тем поведение более управляемо (предсказуемое по отрицательным и положительным явлениям).

Парадигма кинетики – чтобы провзаимодействовать, надо, по крайней мере, встретиться. Данная парадигма достаточно

¹ Иногда с термином «синергетика» ассоциируется название теории автоволновых процессов, автоволн в возбудимых средах. Чаше же всего термин «синергетика» является синонимом слова «самоорганизация». Но это недостаточно корректно. Кооперация не является простой суммой возможностей, кооперативная возможность больше простой суммы ($2+2 > 4$).

продуктивна в управлении социально-экономическими процессами на стадии согласования интересов при проектировании бюджетных доходов и расходов. Следует принять общепринятое мнение, что назначение экономической системы состоит в том, чтобы производить материальные блага и оказывать услуги, которые нужны людям. Поэтому наилучшей из экономических систем является та, которая максимально обеспечивает людей тем, в чем они больше всего нуждаются².

За последние сто лет множество экономических задач стало выполняться организациями (промышленные корпорации, государственные учреждения и т. д.), размеры которых подчас очень велики, за счет чего они обладают весомой властью и могут управлять действиями отдельных лиц и государства. При таких обстоятельствах экономическая система вынуждена служить как отдельному человеку, так и интересам своих собственных организаций.

Поэтому следует при бюджетировании на стадии планирования учитывать двойственность модели современной рыночной экономики.

Экономисты называют общепринятую интерпретацию не-социалистической экономической системы неоклассической моделью. Представители других отраслей науки называют ее экономической теорией. Ее принципиальные истоки восходят к книге Адама Смита «Богатство наций» (1776 г.).

В 30-е годы XX в. были внесены две важные поправки в неоклассическую модель. До этого предполагалось, что рынки обслуживаются множеством фирм, каждая из которых производит незначительную долю совокупного продукта. Все подчинялись рыночной цене, которую не контролировал никто. Монополии тоже существовали, но они считались крайним исключением. Однако на практике оказалось, что на многих рынках могут гос-

² Гелбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1970. 407 с.

подствовать несколько фирм, коллективно осуществляющих власть, которая прежде ассоциировалась с монополией. Ее заменила олигополия. Вторая поправка касалась того, что после выхода в свет и широкого признания «Общей теории...» Кейнса экономическая система и вовсе перестала считаться саморегулирующейся. В соответствии с этой теорией только активное вмешательство государства во все социальные и экономические процессы может поддерживать экономику на уровне полной или почти полной занятости и обеспечивать ее неуклонный рост. Могли иметь место временные нарушения в функционировании, но основная тенденция системы состояла в использовании всех имеющихся в наличии и желающих добросовестно трудиться рабочих, чтобы достигнуть приблизительно максимального объема выпуска. Это происходило потому, что произведенная продукция обеспечивала доход, на который покупалась эта продукция, и этот доход был достаточен для приобретения всей выпущенной продукции. Конечно, часть полученного таким образом дохода может быть направлена в сбережения, т. е. не израсходована. Но то, что было сбережено, должно быть инвестировано, то есть тоже израсходовано. Если бы сбережения временно оказались чрезмерными, то процентные ставки упали бы и поэтому стимулировали бы использование сбережений. В случае, когда спрос в какой-то момент становится недостаточным, цены падают, и сниженный платежеспособный спрос может обеспечить стабилизацию рынка³.

Новое понимание функции экономической системы повлекло за собой и новую точку зрения на функцию управления экономическими процессами. До тех пор, пока предполагалось,

³ К 30-м годам XX столетия идея, что производство само создает достаточный для себя спрос, уже больше ста лет была святой истиной в области экономики. Ее формальным выражением был закон рынков Сэя. По остроумному замечанию американского экономиста, принятие или непринятие человеком закона Сэя было до 30-х годов основным признаком, по которому экономисты отличались от дураков.

что управление экономическими процессами осуществляется в интересах отдельного человека, подчинено его нуждам и желаниям, можно было предполагать, что функция экономической теории состоит в объяснении процесса, посредством которого это происходит.

Если признается, что бизнес, принимающий участие в процессе управления, обладает властью, что этим обеспечиваются именно его интересы и люди подчиняются этим интересам, то естественно то, что экономическая теория управления тоже служит интересам бизнеса.

Механизмы управления бюджетными процессами можно назвать инструментальной функцией в том смысле, что они служат не пониманию или улучшению экономической системы, а целям тех, кто обладает властью в регионе.

В экономической системе бизнес развивается очень неравномерно. Он достигает наибольшего размера в таких отраслях, как средства связи и автомобильная промышленность.

В сельском хозяйстве, жилищном строительстве, сфере услуг, ремесленном производстве, малом бизнесе роль бизнеса остается сравнительно малой, и только через гражданские институты она может достигать существенного влияния на социально-экономические процессы в регионе. Эти различия между большим и малым бизнесом приводят к очень большим различиям во власти и, следовательно, в управлении социально-экономическими процессами в регионе (рис. 2). Компании «Форд» в США, «Газпром» в России пользуются большим влиянием, т. е. властью.

У отдельного фермера такой власти нет, и у строительной фирмы ее мало. Эти различия в свою очередь в значительной мере определяют, как работает экономическая система управления и для кого. В этом, а не в первоначальных капризах вкусов потребителей общества кроется объяснение высокого уровня развития автомобильной промышленности, системы скоростных автодорог и оружия и низкого уровня развития жилищного строительства, здравоохранения и пищевой промышленности.

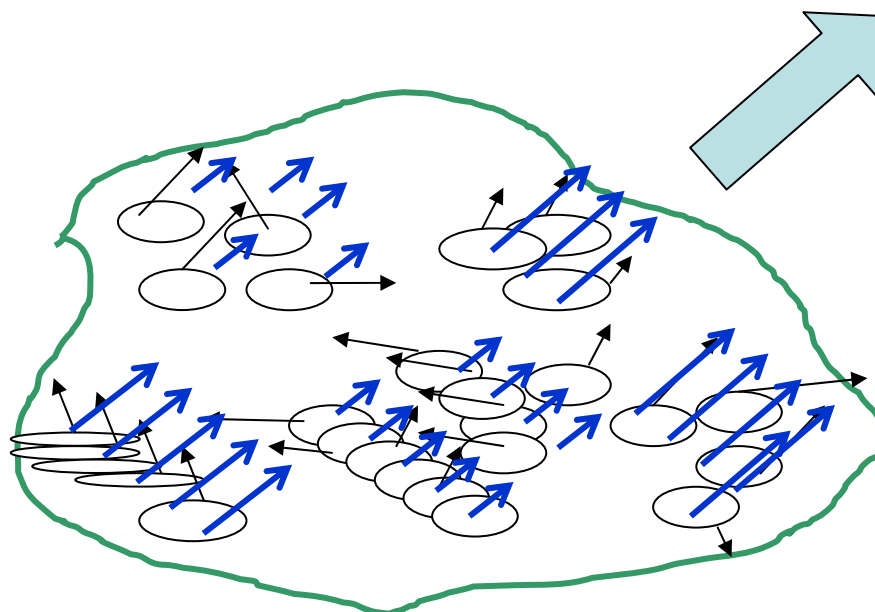


Рис. 2. Социально-экономическое сообщество ориентированное (принята идея, разработана стратегия и т. д.)

Следовательно, подход к экономической системе как единому целому не может быть плодотворным. В идеальном случае ее следует рассматривать как множество фирм и организаций, которое в условиях российского рынка включает в себя простейшие борющиеся за существование домохозяйства и промышленные гиганты «Северсталь» и «Газпром».

В подходе к решению управленческих задач на территории региона предлагается бизнес разбить на две категории: ту, которая пользуется полным набором инструментов власти – над ценами, издержками, поставщиками, потребителями, обществом и правительством, и ту, которая ими не владеет.

Историческим достижением Дж. Кейнса, располагавшего великолепной статистикой и доводами, которые давали ему условия Великой депрессии, явилось полнейшее уничтожение закона Сэя и тем самым иллюзии самокорректирующейся экономики.

После Дж. Кейнса было признано, что в экономике может иметься недостаток (или избыток) платежеспособного спроса и

что ни заработная плата, ни ставки процента не пригодны для его устранения. Сокращение заработной платы может лишь снизить платежеспособный спрос и тем самым только ухудшить положение. Если нет достаточного спроса, то, как показал опыт депрессии, даже самые низкие процентные ставки не будут стимулировать нужного уровня инвестиций и тем самым увеличивать спрос. Стагнация будет продолжаться. Единственным ответом остается вмешательство государства.

Государство может производить расходы, которые превышают его доходы от налогов, и, таким образом, увеличивать спрос, когда это требуется. Оно может противодействовать процессу роста цен, когда спрос превышает имеющиеся возможности рабочей силы и производственного оборудования. Это означает использование налоговой политики для поддержки и регулирования экономической системы.

Кроме того, правительство может управлять поступлением имеющихся в наличии кредитных средств и тем самым ставкой процента, по которому могут быть получены эти средства. Сами по себе низкие процентные ставки не могут оказать большого влияния. Однако, являясь составной частью общей стратегии, направленной на стабилизацию, финансовая политика может быть эффективной.

Экономисты с большой выгодой для своего престижа используют таинственность, которая окружает финансовую политику, являющуюся по своей сути довольно простой. Сбережения, помещенные в банки и другие финансовые институты, могут быть выданы в качестве ссуд. Размер имеющихся, таким образом, в наличии средств можно увеличить, разрешив коммерческим банкам осуществлять займы в центральном банке: в условиях Соединенных Штатов это Федеральная резервная система. При необходимости получение займов можно поощрять с помощью выгодной ссудной (переучетной) ставки. Центральный банк может еще больше увеличить количество имеющихся у банков средств для кредитования, покупая у них государственные ценные бумаги и обеспечивая их тем самым деньгами.

Если требуется сократить спрос, процесс может быть осуществлен в обратном направлении. Отсюда следует, что активная финансовая политика государства превращает ставку процента в плановую или фиксированную Центральным банком цену.

Хотя практическая эффективность конкретных финансовых мер государства обычно широко обсуждается, к сожалению, никто не может определенно предсказать, какой эффект будет иметь данное ограничение на рынке ссудного капитала, сопровождающееся, например, повышением процентной ставки. Неопределенность существует и в отношении реакции заемщиков на более низкие ставки процента и более благоприятные условия получения кредита. До тех пор, пока такие условия не сопряжены с явно хорошими перспективами для реализации товаров или жилых домов, ничего существенного не происходит.

Частично в силу этой неопределенности мероприятия Центрального банка всегда отражают коллективное мнение людей, каждый из которых в отдельности пребывает в неведении относительно непосредственных последствий своих действий. Все это служит, и в целом довольно эффективно, для неопределенности, важности и запутанности самой финансовой системы.

Тем не менее для неоклассической (а теперь и для неокейнсианской) модели характерна уверенность в том, что сочетание налоговой и финансовой политики приводит к установлению сравнительно стабильных цен на уровне, который обеспечивает почти полную занятость рабочей силы. Если существует безработица, она может быть ликвидирована путем принятия государственных мер, направленных на повышение спроса. Когда ликвидирована безработица, не меньшей, но противоположной по характеру опасностью становится инфляция.

Ее можно предотвратить, приостанавливая расширение спроса. При достаточном умении рост цен можно остановить в условиях, когда занятость находится на удовлетворительном уровне.

Следует отметить, что этот оптимизм соответствует неоклассической точке зрения на роль рынка. Руководство экономикой осуществляется через рынок. Фирма-производитель под-

чинена рынку. Следовательно, если общий рыночный спрос растет, то фирмы будут чутко реагировать на это воздействие и увеличат выпуск и занятость. А если – это важный момент – спрос сокращается, они будут отвечать отказом от повышения цен или же понижением цен. Неокейнсианская и неоклассическая вера одинаковы в том смысле, что обе они определяются одинаковыми взглядами на власть рынка.

В неоклассической модели реакция фирм на спрос потребителей является однородной. Полностью подчиняясь требованиям рынка, ни одна из фирм не имеет достаточно сил, чтобы так поступать. Исключение составляют только олигополии и монополии.

Однако не следует полагать, что нынешнее влияние неоклассической системы незыблемо. Трудно, например, поверить, что уровень развития жилищного строительства, если сравнивать его с космическими исследованиями, является проявлением воли потребителя. А именно такой вывод вытекает из неоклассической модели. Никто также не верит, что имеется тенденция к выравниванию заработной платы между разными секторами экономики, что должно было бы иметь место за счет рыночного механизма. Вследствие этих и других противоречий теории и практики неоклассическая модель стала терять свое влияние, особенно на молодых ученых.

Одним из признаков разочарования в неоклассической модели является возрождение на Западе интереса к теории марксизма. Марксистская система всегда была великой альтернативой классической экономической мысли. Многие ее принципы находятся в резком противоречии с предпосылками неоклассической модели. Но она признает решающую роль крупных предприятий. Такое предприятие и его владелец, капиталист, не испытывают недостатка власти. Признаются также их более высокие технические возможности и тенденция к объединению в менее многочисленные единицы все более возрастающего размера – тенденция капиталистической концентрации. Примером тому на современном этапе могут служить японские кэйрэцу.

При этом капиталисты не подчинены государству; государство является исполнителем их воли.

После К. Маркса произошло многое, но честность и смелость, по признанию ряда экономистов, теперь часто ассоциируются с полным признанием его системы. Однако это не означает замену одной точки зрения на экономическое общество, которая не является исчерпывающей, другой точкой зрения, имеющей свои плюсы и минусы. Поэтому жизнь требует разработки синтезирующей экономической теории, в большей степени соответствующей практике.

Таким образом, развитие экономической мысли сегодня находится под влиянием трех подходов к исследованию социально-экономических процессов.

Неоклассический – система рассматривается как среда действий самостоятельных агентов (физических и юридических) в свободном экономическом пространстве. А процессы производства, потребления, обмена рассматриваются с позиций получения прибыли. Объект исследования – действия агента на рынке.

Институциональный – система рассматривается как среда действия агентов в «пересеченной местности»⁴, усложненной разнообразными институтами (организациями, правилами, традициями и т. п.). Действия агентов определяются не столько как попытки получения прибыли, сколько как стремление к соответствию данного агента институциональным нормам и правилам, к улучшению своего положения в обществе. Объектом исследования при этом являются отношения между агентами и институтами.

Эволюционный подход – признает большую роль инерции в социальных и экономических процессах и опирается на динамическое представление о деятельности агентов в условиях конкуренции. Поведение агентов рассматривается в контексте эволюционного характера.

⁴ Георгий Борисович Клемер.

В процессе хода уникальных экономических преобразований (от социализма к капитализму – нарушение основного закона диалектики Маркса) в российской действительности учеными-экономистами новой формации применен принцип партнерства (парадигма кинетики – для того чтобы двигаться, надо, по крайней мере, встретиться).

Реализация данного принципа представляется длительным и сложным процессом (рис. 3), который базируется на культурной составляющей среды.

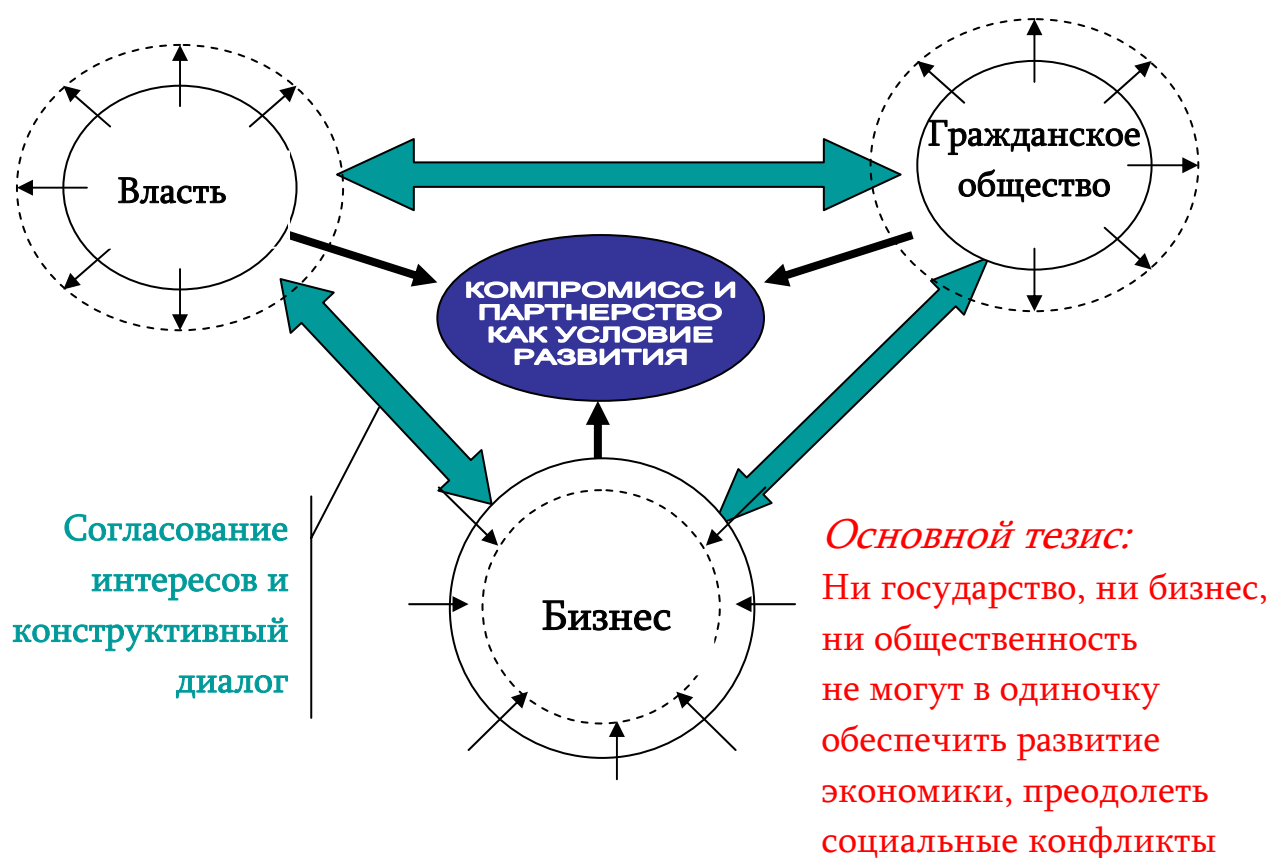


Рис. 3. Основная идея управления социально-экономическими процессами⁵

⁵ Савельев Ю. В., Шишкин А. И. Современное территориальное стратегическое планирование: состояние, проблемы и организация (опыт Карелии). Петрозаводск, 2003. С. 128.

Данная идея продиктована диалектикой развития общества – диалог данных трех активных участников развития (актеров) общества существует с времен формирования государственности как таковой. Развитие общества и развитие этого диалога (см. рис. 3) идет почти эволюционным путем и тормозится на короткие периоды (с позиции истории) времени только в тоталитарных государствах. Чем демократичнее среда, чем выше уровень культуры и чем больше свобод, тем данный диалог более продуктивен. Гражданское общество – это тот уровень диалога, когда интересы партнерства доминируют над частными интересами. Доверие – основной фактор развития. Для математизации процессов управления регионом данный фактор – самый трудно моделируемый.

В анализе функционирования отдельного региона могут возникнуть модели, которые содержат много уравнений и параметров, характеризующих данный объект. При этом практический анализ таких систем довольно сложен и вызывает непреодолимые технические сложности. Существует практический способ (правда, экономисты старой формации не испытывают особого доверия к нему) редукции системы таких уравнений к уравнениям гораздо меньшей размерности, что предоставляет возможность дать содержательное описание объекта на основе всего лишь двух-трех дифференциальных уравнений.

Моделирование социально-экономических систем сильно упрощается и при выделении системы уравнений, действующих на данном промежутке характерного времени. Этот процесс упрощения также соответствует принципу «узкого места». Редукция сотен уравнений к системе уравнений гораздо меньшей размерности тоже основывается на принципе «узкого места». В управлении динамикой социально-экономических систем этот принцип сегодня доминирующий, но без стратегических планов и программ он мало эффективен (рис. 4).

Принцип «узкого места» действует в социально-экономических системах в гораздо более эффективной форме, чем в технических системах.

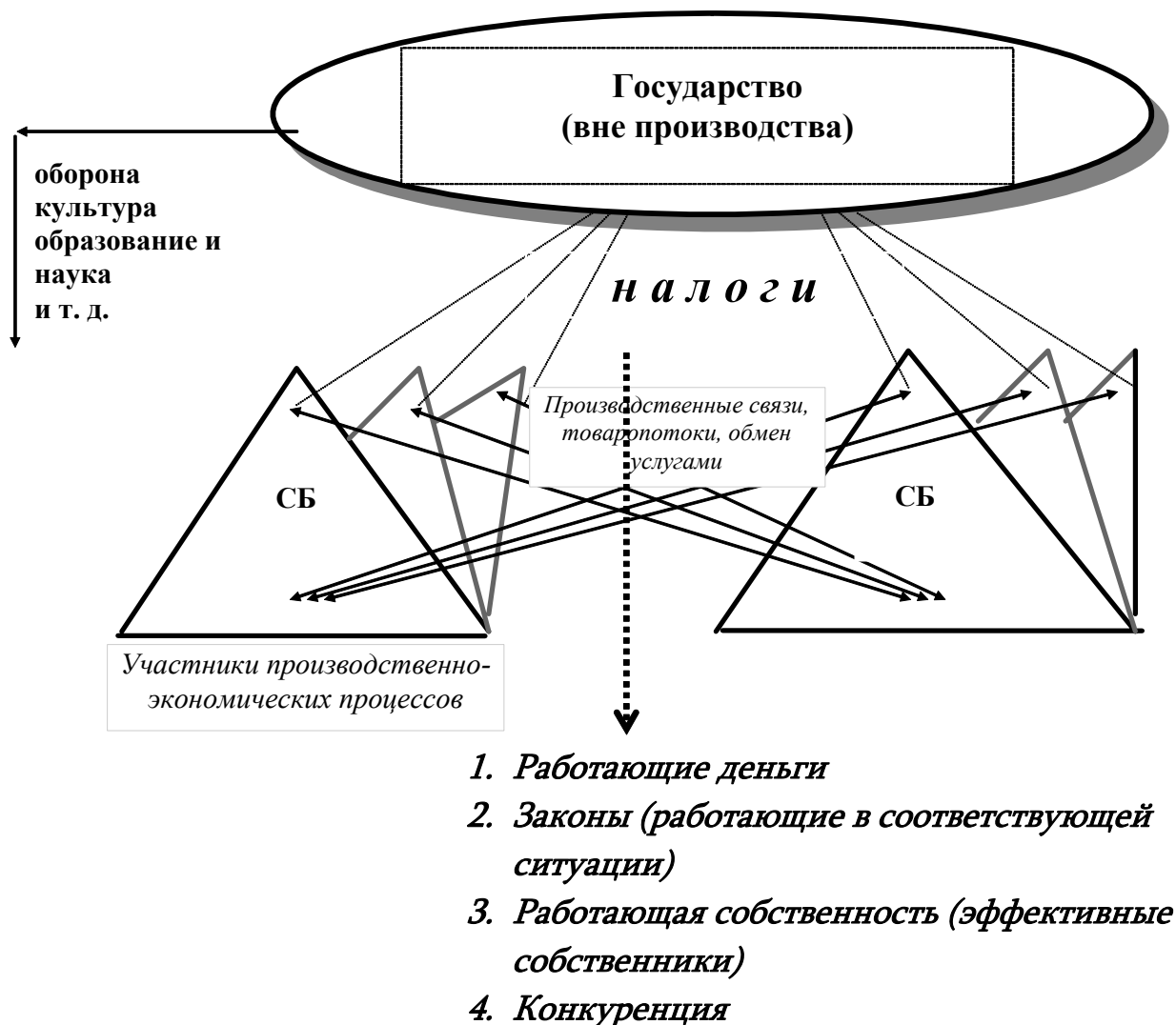


Рис. 4. Упрощенная трактовка (модель рыночной экономики) роли бизнеса и государственной власти

Может показаться, что принцип простоты («узкого места») противоречит системному подходу к социально-экономическим процессам. Но! Это не так.

Рисунок 4 был сделан автором в 1994 г. для разъяснения роли государства в новых условиях и мотивации невозможности

перехода к рынку за 500 дней. Для эффективного современного бизнеса нужна другая экономическая среда, чем при «развитом социализме». «Узким местом» до сегодняшнего дня (недостаточно решенным и к 2005 г.) остаются указанные на рисунке 4 проблемы. Наибольших успехов Россия достигла в области «работающих денег», меньше всего – в «работающей собственности». И «конкуренция» далека от норм современного общества.

На социально-экономических системах трудно экспериментировать, мы наблюдаем за жизнью, используем статистику (в этом смысле все ученые-экономисты – теоретики). Статистика – основной исходный материал в этой ситуации и главным при этом считается качество статистики⁶, умение очищать ее от «шумов» и математически обрабатывать.

Алгоритм работы исследователя прост: сначала строим простейшую модель, а затем смотрим, каково согласие теории с практикой, и в дальнейшем усложняем модель, если необходимый уровень адекватности не достигнут. Другими словами, конкретная, реальная простота, вернее, ее констатация, носит характер, если можно так сказать, существенно «постфактумный». У известного украинского философа XVII столетия Сковороды этот критерий звучит в его молитве как факт, реализующийся в природе: «Благодарю тебя, господи, что ты сделал так, что все простое существует в природе, а все сложное отсутствует».

Когда речь идет о теории социально-экономических процессов, то в первую очередь в литературе говорят о применении математики к их анализу, забывая о физике, которая дает исследователю качественную теорию процессов. Применение качественной теории к анализу социально-экономических явлений в

⁶ В этой ситуации экономисты даже не делают попыток ставить эксперименты, иногда анкетные опросы и тестирование подаются как экспериментальные данные, но это экспертные оценки. Задача ученого в работе с экспертами – бороться с субъективностью.

западной научной литературе носит эпизодический характер. В нашей стране качественные методы при изучении общества как открытой системы использовали А. И. Яблонский и И. А. Евин. Существуют и другие работы, имеющие некоторое отношение к качественным исследованиям. Следует заметить, что в этих работах теория бифуркаций практически не используется.

Обычно с применением математики к анализу реальных объектов связывают получение численного результата. В этом отношении задача качественных методов несколько иная: она делает акцент на получении качественного результата, на получении характерных черт всего явления сразу, на прогнозировании явления. Конечно, интересно знать, на сколько увеличится платежеспособный спрос при снижении цен на некоторый товар, но гораздо интереснее знать, наступит ли при этом дефицит данного товара. Качественная теория в последнее время обогатилась новым направлением – теорией катастроф.

В современном анализе социально-экономических явлений математическими средствами существует ряд достаточно апробированных принципов, применение которых к изучению того или иного явления приводит к вполне адекватной (*для поставленной задачи управления*) модели явления.

Принцип оптимальности, широко используемый в большинстве экономико-математических работ, хорошо работает только в приложениях⁷, но он теряет свою эффективность, когда речь идет об изучении с его помощью таких проблем, как автоколебания в динамике валового продукта и цен в стране; выяснение принципиальных различий между экономическими системами; различных скачков, быстрых изменений (катастроф) и т. д.

Сегодня главными задачами экономической теории управления социально-экономическими процессами являются:

- построение адекватной феноменологической теории обменных процессов;

⁷ Например, в инженерной экономике, экономической кибернетике.

- идентификация в социально-экономических системах всевозможных быстрых изменений, скачков (бифуркационный анализ);
- построение теории кооперативных явлений, самоорганизации социально-экономических систем без целеналожения (построение теории естественного пути развития);
- доказательство того, что идеи синергетики (без целеналожения) простираются до социально-экономических систем на уровне регионов;
- доказательство того, что чрезвычайная сложность описания макроэкономической динамики социально-экономических процессов на уровне региона математическими средствами сильно преувеличена.

Особое место занимает вопрос исследования хаотических и спонтанных явлений в социально-экономических системах и в возникновении организаций (субъектов экономической жизни) из хаоса⁸.

Сегодня управленцы едины в том, что социально-экономические системы являются открытыми и неравновесными. В силу своей открытости они могут обмениваться с внешней средой энтропией. Если приток отрицательной энтропии из внешней среды довольно значителен (большой уровень конкурентной борьбы), то суммарная величина энтропии системы может понижаться, что ведет к образованию в системе структуры коллективного поведения (корпоративность).

По мере развития сообщества происходит видимое разделение, разобщение людей через общественное разделение труда.

⁸ Ст. Бир впервые высказал в русском переводе в 1975 г. (это плохо воспринималось управленцами в СССР), что сегодня в условиях конкуренции появились необходимость и возможность говорить об истории фирмы, о ее авторитете, о рисках работы с фирмой, имеющей историю в 10-20 лет, и с новой, только что созданной. Успешно развивается процесс написания кредитных историй, открываются финансовые отчеты фирм и т. д.

Однако, как показал Дюркгейм [11], специализируясь, разобщаясь по сферам узкой трудовой деятельности, люди все более нуждаются в особой интеграции, названной им органической солидарностью. В действительности эта солидарность организуется посредством кооперативного права. Последнее включает право собственности, семейное, договорное, коммерческое, процессуальное, административное и конституционное⁹.

Русские экономисты являются основателями теории циклической динамики общества. Н. Д. Кондратьев в 30-х годах XX в. на основе большого массива статистических данных и математического моделирования социально-экономических процессов пришел к выводу, что каждые полвека большие циклы экономической конъюнктуры сменяют друг друга. Каждый такой цикл в свою очередь является элементом «векового» цивилизационного цикла, меняющегося через 200-300 лет. Н. Д. Кондратьев считал, что данная закономерность позволяет более обоснованно прогнозировать тенденции в развитии экономики, назревание кризисов. В настоящее время этот подход развивается под руководством академика Ю. В. Яковца. Циклы Кондратьева являются следствием появления новых отраслей и технологий, выявлены строительные циклы Кузлена (10-22 года), средние волны (циклы) Жуглера (период 7-11 лет) и короткие инновационные волны Китчина (38-48 месяцев) связанные с инвестициями в машины и оборудование в рамках «цикла конъюнктуры»¹⁰.

Теории циклов рассматривается как инструмент социально-экономического предвидения. В рамках исторических суперциклов рассматриваются закономерности и тенденции изменений технологии, экономики, социально-политической сферы.

⁹ Значимость органической солидарности на социальном уровне определяется степенью развитости политической системы общества. Принятие нормативного порядка сообществом зависит от его легитимности.

¹⁰ Всего исследователям удалось выделить в истории развития общества 1380 видов циклов, имеющих отношение к экономике (Mager N. H. The Kondratieff Waves. N.Y., Baeger, 1987).

Это искусственные условия функционирования. Достаточно много внимания (работы по тезису: «Россия не Америка и не Африка») ученые уделяют физической среде, которая является условием функционирования, и к ней бизнес и личность должны адаптироваться. Проблема развития общества – это сохранение внутреннего культурного единства и солидарности среды: природы, человека и техники. Данная функция осуществляется институтами социального контроля посредством создания и поддержания общих норм и ценностей. Ядром общества как системы является структурированный (особо организованный) нормативно-культурный порядок прежде всего в процессе бюджетирования. С его помощью организуется коллективная жизнь в регионе. Легитимность данного порядка – это его признание, поддержка со стороны общества, и именно это является основанием для разрешений и запретов.

Системный подход к управлению регионом на основе диалектики развития представленной на рисунке 5 триады «Власть – Бизнес – НКО» позволяет рассмотреть происходящие в регионе процессы бюджетирования с учетом интересов всех участников и с учетом их адаптации к новым условиям (как среде функционирования).

Сама экономическая система определяет необходимую степень адаптации общества к окружающей физической среде и степень адаптации личности к условиям жизни. Прогресс развития региона связан с усилением адаптивных возможностей личности и бизнеса.

«Рыночная реформа» – это реформа, прежде всего, в сознании личности, в понимании личностью процессов, происходящих в общества, в появлении новой этики отношений. Эти обстоятельства и определяют роль образования и науки в период реформирования общества. Для ее осуществления требуется время. В ноябре 2002 г. Европейский союз официально признал Россию страной с рыночной экономикой. Это следует интерпретировать как признание того, что капитализм в России дос-

тиг определенной степени зрелости и превратился во всеобъемлющую функционирующую систему. Из этого следует, что Россия становится для ЕС партнером иного рода. Наряду со «старым знакомым» – Правительством – появляется новое и весьма влиятельное действующее лицо – российский частный бизнес.

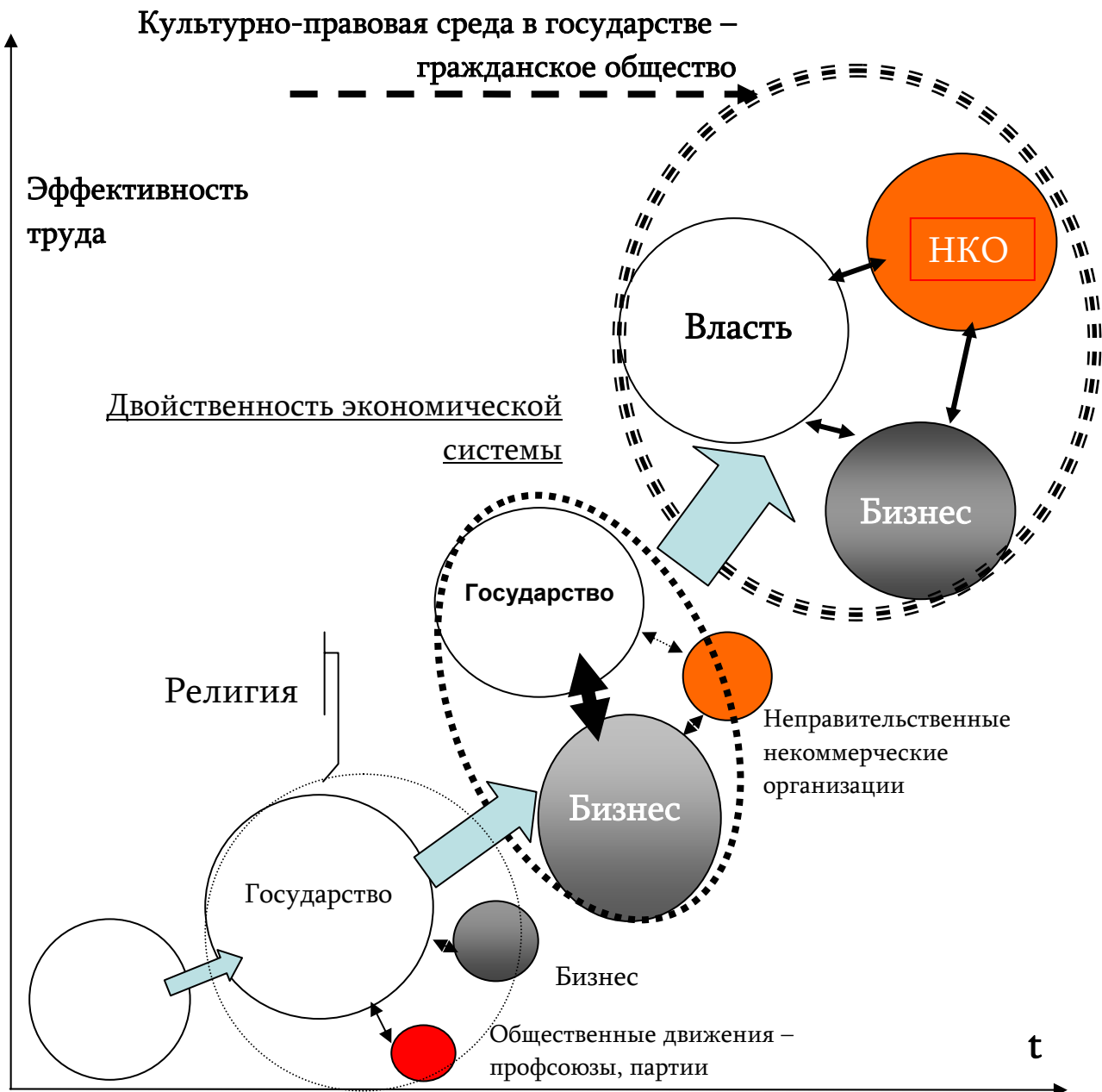


Рис. 5. Иллюстрация взаимосвязи эффективности труда и развития во времени триады «Партнерство»

В стандартной экономике как науке поразительно мало сведений о характере, интересах и мотивации стадии перехода от социализма к капитализму. Гораздо более содержательной в этом отношении является теория альтернативных систем капитализма. В различных условиях он воплощается в специфических экономических системах – североамериканской, японской, западноевропейской и т. д., встроенных в соответствующую общественную среду. По словам известного британского ученого Г. Реддинга, силы, действующие на этих трех уровнях, находятся в постоянном взаимодействии, причинно-следственные связи между ними являются обоюдными, сложными и по сути своей эволюционными, причем выбор конкретных методов приспособления и изменений определяется историческими условиями. Экономическая система развивается под воздействием институциональной структуры, в которую она встроена. Институциональная структура, в свою очередь, развивается под воздействием культуры данного общества. Внешние влияния, повсюду вторгающиеся в этот процесс, могут быть двух типов. Это либо материальная логика цен и технологии, либо мыслительная логика чужих ценностей и идей. Именно идеи влияют на роль коренной культуры.

Сама экономическая система имеет три основных измерения:

- структура собственности и владения,
- характер внутрифирменного управления,
- форма межфирменных связей.

Социальные институты рассматриваются под углом зрения обеспечения трех основных предпосылок капиталистического производства:

- собственно капитала, в первую очередь финансового;
- человеческого капитала (способностей и навыков людей, которые формируются системами образования и найма);
- социального капитала, или доверия, необходимого для нормального рыночного обмена.

Главными чертами культуры, влияющими на формирование экономической системы, являются:

- рациональность,
- самоидентификация (идеалы и нормы, формирующие горизонтальный порядок, или характер гражданского общества),
- власть (ценности и нормы, определяющие вертикальный порядок, или природу государства).

Право частной собственности предполагает, прежде всего, уважение к собственности других. Более того, чувство гордости и радости, что у других тоже есть собственность. В России этот основополагающий элемент гражданского общества все еще находится в стадии только становления. Частная собственность ненадежна, будучи не защищенной неэффективной системой права и правоприменения. И сами частные собственники по объективным причинам не являются законопослушными¹¹.

Сегодняшнее российское сообщество капиталистов является слишком разобщенной и социально незрелой средой для того, чтобы быть в состоянии распознать и защитить свои коллективные интересы.

Российский человеческий капитал находится в процессе радикальной трансформации. Старые способности и навыки быстро исчезают, новые лишь начинают складываться.

Состояние социального капитала остается плачевным: люди не доверяют правительству, не доверяют общественным институтам, и, что хуже всего, они не доверяют друг другу, и по вполне основательным причинам.

Старая советская система базировалась на административной рациональности. Этот тип рациональности был разрушен с приходом капитализма. Новая экономическая рациональность все еще является несовершенной, о чем свидетельствует крайне низкий уровень эффективности российской экономики. Тем не

¹¹ Отсюда – устрашающая степень криминализации и широкое распространение хищнических методов бизнеса.

менее экономические операторы быстро учатся искусству делать деньги, в некоторых случаях, возможно, слишком успешно.

Старая государственная политика развития регионов, понимаемая как выравнивание уровня их социально-экономического развития, а точнее – уровня индустриализации, безнадежно устарела. О каком выравнивании может идти речь, если, по расчетам академика РАН А. Г. Гранберга, сделанным в конце 90-х г., разрыв по объемам ВВП на душу населения между разными субъектами Российской Федерации составлял 18,9 раза и превышал разрыв между группой стран так называемого «золотого миллиарда» и беднейшими государствами?

Встает вопрос о смене курса политики регионального развития: об изменении ее целей, механизмов, статуса и степени участия различных субъектов в экономической жизни региона.

Сегодня выигрывает не тот, кто производит товары, а тот, кто управляет их потоками, кто привлекает финансы, права, технологии, наиболее квалифицированные кадры, в этой ситуации целью регионального развития становится увеличение капитализации региона – рост стоимости активов (капитала), находящихся на его территории. В условиях открытого рынка это ведет к развитию мобильного капитала в наиболее капитализированном регионе, так как активы стекаются туда, где их стоимость максимальна.

Исходя из этого государственная политика регионального развития должна быть направлена на формирование такой ее пространственной организации, которая бы повышала стоимость активов, находящихся в распоряжении территориальных сообществ, человеческого капитала (интеллектуальная собственность) и среды жизни людей (недвижимости, природных ресурсов и культурно-смысловых ландшафтов).

По экспертным оценкам, совокупная стоимость недвижимости, используемой бедняками в России, составляет около 9 трлн. долларов. Это примерно вдвое больше, чем сумма циркулирующих в мировом хозяйственном обороте долларов США.

Для этого нужна переоценка региона (инвентаризация), в связи с чем следует:

- осуществить реструктуризацию активов, выделив разные имущественные комплексы;
- придать данным активам институциональную форму (правовое оформление прав на имущество, развитие ипотечного кредитования и так далее), которая бы обеспечила их мобильность, наивысшую отдачу в системе глобальных обменов;
- произвести новую «сборку» активов на территории таким образом, чтобы их совокупная стоимость превысила механическую сумму цен по отдельности.

Тогда владелец жилого дома или завода смог бы получить кредит под их залог в кредитных учреждениях мира точно так же, как владелец подобного имущественного комплекса в Нью-Йорке или Париже (а разница в сумме кредита покажет различие в капитализации региона)¹².

Для каждого региона проблема выражается в ответе на два взаимосвязанных вопроса:

- Вовлечение каких именно активов в глобальные обмены наиболее существенно повысит капитализацию российских регионов?
- Где должны быть центры, которые не в силу их административного статуса, а в результате того, что замыкают на себя потоки активов, оформляют их, дооценивают как капитал и за счет этой «сборки» повышают их совокупную значимость на рынке?

Капитализацию многих российских регионов трудно повысить за счет вовлечения в оборот новых природных ресурсов. Большая их часть уже обращается и оформляется как капитал за рубежом России и уж, во всяком случае, за пределами мест их разработки.

¹² Все страны, которые смогли реально повысить в последние десятилетия капитализацию своих регионов, в той или иной мере руководствовались этой формулой.

Основным методом государственного управления ростом капитализации регионов являются переговоры и стратегические партнерства между государством и бизнесом, государством и гражданским обществом.

Основная проблема регионов при интеграции в мировые экономические процессы будет заключаться в том, как они смогут справиться с вызовами нарастающего обесценивания территориальных владений из-за резкого роста значимости мобильного капитала – прав на финансы, технологии, информацию.

Стратегия Республики Карелия до 2020 года на ближайшее десятилетие определяет необходимость так повысить капитализацию территории как региона, чтобы из донора материальных активов превратиться в реципиента мобильных капиталов.

О ЗАВИСИМОСТИ СТРУКТУРЫ КАПИТАЛА КОРПОРАЦИЙ ОТ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА

М. И. Яндиев

*Доцент кафедры «Финансы и кредит» МГУ 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. Предположительно структура госдолга может влиять на состояние финансовых рынков, а их параметры – предопределять выбор корпорациями источников капитала. В настоящей статье рассматривается теоретическая обоснованность данного предположения.

Предположим, что структура государственного долга и структура капитала находятся в равновесии относительно друг друга, то есть обе структуры неизменны во времени, а главное, что их текущие долевые значения устраивают всех – и органы власти, и корпорации, и профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Теперь будем поочередно увеличивать значение того или иного фактора государственного долга и прогнозировать, как это отразится на структуре капитала. Отметим, что каждый орган власти имеет свою верхнюю границу максимального прироста значения госдолга. Мы предполагаем, что наше увеличение долевого значения того или иного фактора не приводит госдолг к превышению порогового значения и органы власти всегда остаются кредитоспособными.

Вначале рассмотрим увеличение в структуре госдолга фактора «Бюджетные кредиты», поскольку этот фактор традиционно имел наиважнейшее значение и как источник заемных ресурсов, и как канал межбюджетных отношений. Далее – «коммерческие кредиты» – важный источник заемных ресурсов и одновременно инструмент госрегулирования¹. Третьим фактором рассмотрим эмиссию ценных бумаг и далее – гарантии, кредиторскую задолженность и долги унитарных предприятий.

Предположение 1. Предположим, что в структуре госдолга существенно² выросло значение фактора «Бюджетные кредиты»³.

¹ Известно много примеров, когда орган власти, привлекая кредит, выторговывал себе или, наоборот, был вынужден дополнительно отдавать различные блага и преференции.

² «Существенно» – смысл этого наречия, которое автор будет употреблять и далее применительно к изменению долевого значения факторов госдолга или капитала, требует цифрового уточнения. Очевидно, что не всякий рост параметра будет «замечен» рынком и иметь реакцию на него. Поэтому полагаю, что не любой прирост доли фактора подпадает под определение «существенный» – только достаточно большой. Кон-

Это означает, что органы власти реализуют спрос на заемные средства нерыночным путем, привлекая их не с финансовых рынков на общерыночных основаниях, а от вышестоящего органа власти, причем на нерыночных условиях в части нереально низкой процентной ставки, длинных сроков возврата займа, фактического отсутствия гарантий или залога.

В результате получается, что реализация нерыночным путем объективно существовавшего спроса на ресурсы ведет к ухудшению общерыночной конъюнктуры. Действительно, у органа власти существовал спрос на ресурсы⁴, и если бы он его реализовал на рынке, то это привело бы к росту рыночного оборота, далее, соответственно, к росту ликвидности и капитализации финансовых рынков. Все это выразилось бы в росте индексов. Однако спрос в нашем случае реализован за пределами рынка. Рынок в лице его профучастников осознает⁵ упущенные выгоды, осознает, что спрос реализован без его участия, осознает, что и в будущем привлечение ресурсов возможно без его участия. Тогда часть профучастников и их клиентов может переориентироваться на работу с органами власти, пытаясь либо кредитовать

кретное цифровое значение того, чему же соответствует «существенно», можно будет привести после практических расчетов.

³ В подавляющем большинстве случаев в России бюджетные кредиты используются нижестоящими органами власти для кредитования коммерческих проектов. Иначе говоря – проектов, которые вообще-то должны были бы привлечь средства с рынка, но по каким-то причинам не смогли этого сделать.

⁴ Ситуации, когда вышестоящий орган власти навязывает нижестоящим бюджетные кредиты, вполне реальны, но встречаются редко. Несколько чаще бывают ситуации, когда орган власти берет кредит не потому, что нуждается в ресурсах, а потому, что у вышестоящего появились ресурсы к распределению, которые необходимо освоить.

⁵ Автор проводит анализ, предполагая, что гласность в бюджетно-финансовой сфере обеспечена. В российской практике, по мнению автора, гласность не обеспечена.

их, либо привлекать от них ресурсы. Раз потребность в рынке будет снижаться, то это, полагаю, не может не отразиться на самых общих параметрах, характеризующих финансовые рынки, – ликвидности и капитализации. Они снизятся.

Низкая ликвидность породит проблемы с размещением ценных бумаг, а низкая капитализация – с ценой размещения. Тогда, полагаю, корпорациям станет невыгодным привлекать средства с финансовых рынков (в том числе с межбанковского), обладающих такими характеристиками, ни в виде акций, ни в виде облигаций, ни в виде коммерческих кредитов⁶.

Все вышесказанное можно выразить и по-другому: наличие нерыночного посредника между источниками спроса на финансовые ресурсы и источниками их предложения делает характеристики финансовых рынков неточными, некорректными. В результате чего занимать на таких рынках становится невыгодным.

Подведем итог. Если произойдет повышение доли бюджетных кредитов в структуре госдолга, единственно приемлемым источником финансирования корпораций останутся собственные средства, что, кстати, приведет к сокращению выплачиваемых дивидендов, а также к росту выпуска финансовых векселей⁷.

Сознательное изменение доли бюджетных кредитов можно использовать как инструмент государственного управления. Например, увеличивать долю бюджетных кредитов целесообразно тогда, когда отмечается существенный «перегрев» отечественных финансовых рынков. Применение данного инструмента позволит в среднесрочной перспективе уменьшить интерес

⁶ Еще раз повторим, что бюджетный кредит отличается от коммерческого нерыночными параметрами и поэтому в случае, когда есть выбор – привлекать бюджетный кредит или коммерческий – заемщик, несомненно, выберет бюджетный.

⁷ В отдельных случаях на вексельную программу корпорации огромное влияние может оказать фактор имиджа – чем он лучше, тем более осторожной приходится быть корпорации при выпуске векселей.

профучастников к привлечению заемных средств и «остудит» рынки. Но за применение данного инструмента придется заплатить ростом неэффективности межбюджетных отношений, потому что потребуются изыскать средства для предоставления данных бюджетных кредитов, а для этого – увеличить централизацию ресурсов в вышестоящем бюджете и одновременно увеличить объем трансфертов, предоставляемых нижестоящим территориям.

Однако если такое изменение доли бюджетных кредитов в структуре госдолга на практике происходит самопроизвольно, без осознанного воздействия со стороны органов власти, значит, межбюджетные отношения⁸ не идеальны (бюджетные кредиты – одна из форм перераспределения ресурсов между уровнями, раз они растут, значит, перераспределение по остальным каналам неудовлетворительно), либо налоговая нагрузка завышена (то есть в органах власти имеются излишние ресурсы, которые, в силу своей излишности, могут быть направлены не на решение социальных вопросов, а в коммерческий сектор).

Предположение 2. Предположим, что в структуре госдолга существенно выросло значение фактора «Коммерческие кредиты». Значит, органы власти стали больше привлекать кредитов коммерческих банков. В этом случае происходит активизация межбанковского рынка – увеличение объемов межбанковского кредитования, повышение ликвидности⁹ и, возможно, некоторое снижение процентной ставки (по крайней мере она станет более

⁸ Факторы межбюджетных отношений в версии автора: первое – отчисления от налогов иного уровня власти, второе – трансферты (в том числе дотации, субсидии, субвенции), третье – остатки по бюджетным кредитам и ссудам, четвертое – финансирование расходов, закрепленных за иным органом власти.

⁹ Традиционно считается, что орган власти – более надежный заемщик, нежели кто-либо. В целом в условиях нормально функционирующей экономики это верно.

точной: разброс значений, вызываемый рыночными факторами, уменьшится).

Следует уточнить, почему активизация кредитных заимствований органами власти приведет банки именно к росту заимствований с межбанковского рынка, а не к использованию иных источников. В случае роста спроса на кредитные ресурсы банки могут воспользоваться альтернативой межбанковскому, фактически «оптовому», рынку. Эта альтернатива – увеличение уставного капитала, привлечение большего объема депозитов и, наконец, реализация пассивов, в первую очередь пакетов ценных бумаг. Первые два мероприятия носят долгосрочный и среднесрочный характер соответственно. Поэтому если и есть у межбанковского рынка альтернатива, то это – только реализация пассивов. Однако доходность по традиционно более надежным госзаимствованиям будет всегда ниже, чем доходность, например, по пакетам ценных бумаг коммерческих структур. Поэтому банкам-кредиторам будет невыгодно продавать более доходные бумаги, чтобы приобрести менее доходных заемщиков (если только это не будет связано с диверсификацией рисков).

Существует риск того, что органы власти и банки в процессе переговоров по привлечению кредитов будут достигать нефинансовых договоренностей, что отразится на процентной ставке и сроках займа¹⁰. Однако, полагаю, это не скажется негативно на самом межбанковском рынке, поскольку (несмотря на данные «розничные»¹¹ искажения рыночных отношений) на «оптовом», то есть на межбанковском, рынке, рынке кредитов рыночные отношения в силу определенной гласности отношений, большого числа продавцов и покупателей кредитов, а также постоянного контроля со стороны ЦБ РФ не исказятся.

¹⁰ Как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.

¹¹ «Розничные» отношения в рамках данной статьи – отношения между банком и заемщиком.

Результатом роста активности на межбанковском рынке станет то, что туда будут перенаправлены свободные ресурсы с других сегментов финансовых рынков¹², на которых произойдет некоторое снижение деловой активности. Отток ресурсов с рынка акций и облигаций приведет к сокращению спекулятивной активности на них и, соответственно, к сокращению текущей ликвидности, а далее – к снижению капитализации и росту доходности. В результате корпорациям станет невыгодным привлечение ресурсов с этих рынков.

Подведем итог. Если произойдет повышение доли коммерческих кредитов в структуре госдолга, корпорациям станет более выгодным привлечение инвестиций за счет банковских кредитов. Одновременно следует ожидать падения стоимости акций корпораций.

Изменение доли коммерческих кредитов в структуре госдолга можно использовать как инструмент государственного управления. Например, увеличение доли коммерческих кредитов целесообразно проводить тогда, когда необходимо предупредить ожидаемый банковский кризис, оказав косвенную поддержку отечественной банковской системе. Кроме того, этот инструмент можно использовать для сокращения активности корпораций в случае чрезмерного увлечения ими выпуском низкокачественных ценных бумаг.

Если такое повышение доли коммерческих кредитов в структуре госдолга происходит самопроизвольно, то крайним, наиболее негативным, последствием может стать системный банковский кризис.

Предположение 3. Предположим, что в структуре госдолга существенно выросло значение фактора «Ценные бумаги». Иначе говоря, органы власти стали больше эмитировать и размещать

¹² Разумеется, что все свободные ресурсы на межбанковский рынок не поступят, поскольку для целей диверсификации портфелей профучастники устанавливают лимиты на инвестирование в тот или иной финансовый инструмент.

облигаций. Следовательно, рынок государственных и муниципальных облигаций активизируется – увеличатся обороты, повысится ликвидность. Поскольку на рынке облигаций практически отсутствуют возможности для нефинансовых сепаратных договоренностей, как это может быть на межбанковском рынке, ставка доходности на рынке облигаций будет более привлекательной, как минимум, в части меньшего спреда между предложением ресурсов и спроса на них. Тогда на рынок облигаций начнется переток ресурсов с других сегментов финансовых рынков, в том числе и с рынка акций, поскольку риски гособлигаций обычно ниже, чем риски акций корпораций. Отток средств с рынка акций приведет к недооценке акций и тогда размещаться на рынке акций станет не так выгодно, как было прежде, по крайней мере – менее выгодно, чем на рынке корпоративных облигаций, риск которых относительно сопоставим с риском гособлигаций.

Есть еще один аргумент в пользу того, что эмитировать акции будет невыгодно. Как при росте доли банковского кредитования, так и при росте доли эмиссии облигаций в структуре госдолга происходит рост государственного сектора, что означает ухудшение условий функционирования частного бизнеса: как минимум, те прибыли, которые могли образоваться в частном секторе, теперь будут оставаться в рамках государственного. Госсектор будет довлеть над частным и сдерживать его развитие, соответственно, акции корпораций станут менее востребованы.

Однако в таком положении дел есть один положительный момент. Дело в том, что потоки денежных средств, получаемые инвесторами от облигаций, будут стабильны, следовательно, такое доминирование желательно иметь в условиях общеэкономических кризисов. Оно должно обеспечить инвесторам минимальный, но зато гарантированный доход¹³.

¹³ Из двух видов долгового заимствования инвестирование в коммерческие кредиты представляется более надежным, нежели в облигации, что связано с наличием реального залога при кредитовании.

Подведем итог. Если произойдет повышение доли облигационных займов в структуре госдолга, корпорациям станет более выгодным привлечение инвестиций за счет рынка долговых обязательств (эмиссии облигаций и реже – банковских кредитов). Одновременно произойдет уменьшение стоимости акций корпораций.

Изменение доли облигационных займов в структуре госдолга можно использовать как инструмент государственного управления. Например, увеличение доли облигационных займов целесообразно проводить тогда, когда необходимо уменьшить риски рынка акций либо обеспечить стабильное развитие экономики, устойчивое к резким колебаниям, например, зарубежных финансовых рынков¹⁴.

Если такое повышение доли облигационных займов в структуре госдолга происходит самопроизвольно, то одним из негативных последствий этого может стать отток потенциальных отечественных эмитентов акций на зарубежные площадки.

Предположение 4. Предположим, что в структуре госдолга существенно выросло значение фактора «Гарантии». Существуют два типичных варианта. Первый – гарантии получают унитарные предприятия. Второй – гарантии получают корпорации.

Однако и в том и другом случае гарантия будет использована для получения банковского кредита или, существенно реже, для эмиссии облигаций. Последствия роста кредитной активности были рассмотрены нами в Предположении 2. Но тогда заемщиком был орган власти, а теперь им выступает предприятие. Причем этому предприятию, в отличие от других, у которых нет госгарантий, не надо проходить сложную процедуру оформления и передачи банку имущественного залога. Это упрощает привлечение кредита, что, скорее всего, будет стимулировать предприятия к привлечению большей суммы кредита. Следова-

¹⁴ Практически единственным сектором отечественных финансовых рынков, имеющим весомую привязку к мировым, является рынок российских акций.

тельно, последствия от применения данного инструмента (то есть изменение доли гарантий в структуре госдолга) будут более очевидными, чем от привлечения коммерческих кредитов непосредственно органами власти.

Также добавим, что в случае с гарантиями возникает дополнительный риск, вызываемый некоторой потерей времени, когда органу власти приходится погашать гарантию. Потеря времени возникает из-за временного разрыва между моментом, когда заемщик отказывается от возвращения кредита, и моментом, когда кредит погасит гарант. Соответственно процентная ставка по займу, выданному под обеспечение гарантией, будет выше.

Предположение 5. Предположим, что в структуре госдолга существенно выросло значение фактора «Кредиторская задолженность». Следовательно, растет внеплановая задолженность государства перед своими поставщиками, что, в свою очередь, вызывает цепной рост неплатежей в экономике. В отдельные годы в России, по оценкам экспертов, один рубль кредиторской задолженности вызывал до 6 рублей неплатежей в экономике.

Ухудшение финансового положения предприятий ведет в целом к росту риска банкротства заемщиков, а также к уменьшению стоимости акций и корпоративных облигаций в частности. Доходность корпоративных бумаг будет увеличиваться. Сложатся условия для цепных банкротств, во избежание которых предприятия будут вынуждены наращивать налоговую недоимку.

Таким образом, рост кредиторской задолженности подавляет всякую заемную активность в обществе, оставляя предприятиям единственный источник инвестиций – собственные средства.

Данный инструмент, то есть регулируемое изменение размера кредиторской задолженности, применять на практике не стоит. Если же имеет место нерегулируемое изменение кредиторской задолженности, следовательно, финансовые органы не контролируют распорядителей кредитов. Деятельность финан-

совых органов в таком случае следует оценивать как неэффективную.

Предположение 6. Предположим, что в структуре госдолга существенно выросло значение фактора «Задолженность унитарных предприятий». Обычно в кризисных ситуациях органы власти используют унитарные предприятия в качестве своеобразного источника финансирования, либо «проедая» их основные и оборотные средства, либо вынуждая наращивать кредиторскую задолженность. Несомненно, последнее негативно сказывается на партнерах унитарных предприятий, однако не так плачевно, как в предыдущем случае, когда мы рассматривали Предположение 5, поскольку судебное преследование унитарных предприятий имеет больше шансов на благополучный исход, нежели – органов власти.

Кроме того, если кредитор сможет доказать, что задолженность унитарного предприятия образовалась по прямому указанию собственника, то есть органа власти, то теоретически суд может обязать расплачиваться по долгам унитарного предприятия этот орган власти. По исполнительному листу предполагается немедленный платеж, так что затянуть этот долг, так как затягивается погашение кредиторской задолженности, органу власти не удастся.

Однако есть одно «но». Все вышесказанное справедливо, если госсектор велик и оказывает определенное воздействие на экономику. Если же он невелик, прирост задолженности унитарных предприятий так и останется «внутренним» делом отдельных регионов и никак не отразится на мотивации корпораций.

Тем не менее увеличение задолженности унитарных предприятий – факт, с точки зрения финансовых рынков негативный, которого следует всячески избегать.

Итого мы рассмотрели шесть вариантов изменения структуры госдолга. Ни один из них не стимулирует развитие рынка акций, но зато многие в определенных случаях, наоборот, деста-

билизируют 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 допустимое Бюджетным кодексом значение). 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 ИРО, но в то же самое время имеет место рост объемов государственного долга, первичное размещение отечественных компаний может оказаться вытесненным на зарубежные торговые площадки.

Чтобы разработать на основе данной концепции соответствующую финансовую политику, потребуется сотрудничество денежных властей, отвечающих за различные сегменты финан-

совых рынков (Минфин, ФСФР, Центробанк), а также изменение законодательства. Последнее предполагает уточнение БК РФ и такое изменение практики межбюджетных отношений, когда назначение лимитов на структуру госдолга станет составной частью межбюджетных отношений.

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. Полагаю, что данные затраты окупят себя теми возможностями, которые откроются перед федеральными органами власти по регулированию финансовых рынков.

Ко всему вышесказанному следует добавить ряд поправочных и уточняющих комментариев.

Первое. На сделанные выводы не влияет, какое количество органов власти ведет активную заемную политику. Вполне возможно, что определять структуру капитала корпораций может и один орган власти, но имеющий особо крупных размеров госдолг, как, например, федеральный центр.

Второе. На сделанные выводы может повлиять валютный фактор. Чем больше валютных заимствований в структуре госдолга, тем сильнее зависимость органов власти от мировой конъюнктуры. Соответственно рост курса валюты, в которой произведен заем, относительно рубля будет вести к росту бюджетных расходов на обслуживание и погашение долга и далее к росту кредиторской задолженности (поскольку в этих условиях иные формы погашения дефицита органу власти по большому счету могут быть недоступны). А рост кредиторской задолженности, как мы уже рассмотрели, будет стимулировать корпора-

ции использовать для удовлетворения потребности в инвестициях только собственные средства.

Обратная ситуация, а именно падение курса валюты, в которой произведен заем, относительно рубля будет вести к экономии бюджетных средств и стимулировать орган власти наращивать объемы заимствований.

Также отметим, что на чем большую сумму будут осуществлено валютных заимствований, тем больше будет нагрузка на валютный рынок и обменный курс отечественной валюты. Соответственно тем выше будет риск падения курса национальной валюты. В таких условиях кредиторы будут стремиться размещать заимствования в валюте или в рублях, но привязанные к курсу иностранной валюты.

Третье. На сделанные выводы может повлиять инфляция. Чем выше инфляция, тем больше стимулов у органов власти наращивать кредиторскую задолженность в расчете на то, что инфляция ее сократит.

Также инфляция в основном стимулирует сокращение валютных заимствований. Хотя на практике известно много фактов, когда в России в условиях высокой инфляции органы власти привлекали именно валютные займы. Возможно, это объясняется тем, что согласно плану расходования средств не все средства расходовались незамедлительно, часть средств валютного займа оставалась на счету без движения длительное время, из-за чего заемщик опасался обесценения основного «тела» займа.

Четвертое. На сделанные выводы может повлиять скорость изменения того или иного фактора госдолга. Обычно орган власти объявляет свои намерения в части заемной политики в среднем за полгода до начала очередного бюджетного года¹⁵.

¹⁵ Полугодовой срок, видимо, скоро увеличится до трех-четырех лет. Уже в ближайшее время на региональном уровне бюджетной системы может быть введена практика трехлетних бюджетных планов.

Далее в течение года он реализует свои планы. Этого времени вполне достаточно корпорациям, у которых от момента появления бизнес-идеи и до момента привлечения инвестиций проходит в среднем один год. Если изменение структуры госдолга будет происходить быстро, то есть менее чем за год, корпорации могут не успеть сориентироваться и их поведение, скорее всего, нельзя будет описать данной концепцией.

Пятое. На сделанные выводы может повлиять объем инвестиций (как спекулятивных, так и долгосрочных), поступающих на финансовые рынки. Чем больше на рынке свободных ресурсов, имеющих возможность перетекать с одного финансового рынка на другой, тем сильнее и отчетливее будет влияние, оказываемое на структуру капитала корпораций изменением структуры госдолга.

Шестое. На сделанные выводы может повлиять кредитная политика органа власти. Предоставление органом власти кредитов – как собственным унитарным предприятиям, так и частному сектору – может создать конкуренцию банковскому сектору. Данная конкуренция будет носить нерыночный характер, поскольку орган власти не обладает необходимым уровнем профессионализма и не может качественно оценить заемщика, процентные ставки по кредитам, которые выдает орган власти, в подавляющем большинстве случаев существенно ниже рыночных, а сроки кредитования чрезмерно удлинены. Соответственно все это сокращает коммерческим банкам количество заемщиков, ухудшает положение коммерческих банков и вызывает отток средств с межбанковского рынка.

Тогда, например, два события, происходящие одновременно и имеющие разнонаправленные последствия (одновременное увеличение доли коммерческих кредитов в структуре госдолга и увеличение объемов кредитов, выдаваемых органами власти), теоретически могут привести к тому, что финансовые рынки не претерпят видимых изменений, но станут более неустойчивыми, более чуткими к спекулятивным операциям профучастников.

Седьмое. Все время мы предполагали, что увеличивается только один из факторов госдолга. Один – потому, что только так рост параметра может составить значительную величину и вследствие этого оказать-таки влияние на рынки. Если бы мы изменяли одновременно два параметра или три, то прирост каждого из них по отдельности был бы не так велик.

Однако теперь мы можем утверждать, что определенного эффекта можно достичь и при изменении двух факторов одновременно. Как видно из положений данной концепции, в случае роста доли коммерческих кредитов в структуре госдолга и в случае роста доли гарантий наблюдается один и тот же результат – корпорации выбирают в качестве источника финансирования банковские кредиты. Также в случае роста кредиторской задолженности или роста задолженности унитарных предприятий будет единый эффект – использование корпорациями собственных средств (табл. 1, 2).

Таблица 1

Основные положения концепции 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

Таблица 2

*Основные последствия использования структуры госдолга
как инструмента госрегулирувания*

№	Инструменты госрегулирувания	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

РЕКОМЕНДАЦИИ

Шестой научно-практической конференции

«ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ»

Обсудив проблемы бюджетной и налоговой политики регионов и муниципальных образований, а также основные направления деятельности, изложенные в Бюджетном послании Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2007 году», участники конференции отмечают, что процесс реформирования финансово-бюджетной сферы в Российской Федерации в основном завершен. Перестройка взаимоотношений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в результате реализации реформы межбюджетных отношений вызвала глубокие изменения во всех сферах жизни и деятельности субъектов Российской Федерации. В 2005 году федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации были исполнены в условиях законодательно установленного разграничения расходных обязательств и доходных источников, *отмены нефинансируемых мандатов, замены натуральных льгот денежными компенсациями*. В то же время *реформа межбюджетных отношений не создала условий для сбалансированности региональных и местных бюджетов*, а, наоборот, усилила тенденции к централизации значительной части бюджетных средств на федеральном уровне.

Участники конференции считают необходимым:

1. Подготовку комплексных изменений в Бюджетный кодекс РФ, направленных на приведение его в соответствие с современными требованиями и принципами эффективного управления общественными финансами, что сдерживает внедрение модели среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат.

Создание в условиях перехода на трехлетнее бюджетное планирование механизма стимулирования путем изменения по-

рядка расчетов трансфертов, не предусматривающего сокращения их размеров в результате достижения субъектом РФ более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Введение ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в региональные бюджеты.

2. Совершенствование порядка выделения финансовой помощи из федерального бюджета и пересмотр распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.

Делегировать органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти Российской Федерации по администрированию соответственно региональных и местных налогов, или предоставить право в реализации федеральных полномочий по контролю за правильным исчислением и уплатой налогов, для чего внести изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы. Требуются уточнения в области налоговых доходов, закрепленных за муниципальными образованиями.

Перейти при исчислении земельного налога от государственной кадастровой оценки земли к рыночной оценке. Следует усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков, а также ввести периодический пересмотр оценки их стоимости.

3. Для стимулирования регионов, наиболее эффективно работающих со своими финансами, со своим бюджетом, создан соответствующий федеральный фонд реформирования региональных финансов. Целесообразно увеличить количество субъектов и муниципальных образований, отбираемых по результатам оценки программ реформирования региональных и муниципальных финансов. Следует улучшить качество показателей,

определяющих состояние региональных и муниципальных финансов.

4. В условиях формирования гражданского общества является необходимым повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов. В связи с этим целесообразно использование более широкого перечня показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития экономики; расширение возможности использования, повышения качества и полноты налоговой отчетности с формированием ее по каждому муниципальному образованию; введение практики ежегодных публичных отчетов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

5. В целях организации методологической помощи субъектам РФ необходимо разработать рекомендации для субъектов и муниципальных образований по следующим направлениям: *повышение результативности бюджетных расходов; организация среднесрочного планирования; совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом; осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов РФ.*

Шестая научно-практическая конференция
«ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ
ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ»
рекомендует:

1. Обратиться в Федеральное собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации с предложениями:

1.1. Вносить изменения в федеральное законодательство в части установления или изменения расходных обязательств субъектов РФ и местного самоуправления не чаще чем один раз в пять лет с вступлением их в силу только после переходного периода, составляющего не менее чем полгода.

Предусмотреть в новой редакции Бюджетного кодекса порядок формирования и определения направлений использования средств Инвестиционного фонда (впервые выделенных в бюджете 2006 года), а также в связи с увеличением инвестиционной составляющей федерального бюджета включить в БК РФ процедуру рассмотрения Госдумой инвестиционных проектов, предлагаемых к финансированию за счет средств Инвестиционного фонда.

Включить в Бюджетный кодекс процедуры утверждения направлений и объемов использования Стабилизационного фонда.

1.2. Разработать и принять проекты федеральных законов: об особенностях возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядке учета муниципального имущества; о расширении перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, в целях приведения его в соответствие с перечнем вопросов местного значения муниципальных образований.

1.3. Разработать и утвердить методики по определению объема субвенций по всем видам передаваемых субъектам РФ федеральных полномочий, предусмотрев средства на обеспечение органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления функций администрирования по предоставлению соответствующих бюджетных услуг.

Предоставлять регионам финансовую помощь на развитие социальной и инженерной инфраструктуры целевым назначением в виде субсидий.

В новую редакцию Бюджетного кодекса включить объем ВВП и уровень инфляции в состав основных показателей бюджета.

Принять изменения, включенные в БК РФ, в части индексации ФФПР субъектов исходя из уровня инфляции.

2. Законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления:

2.1. Развивать практику различных форм общественного участия в бюджетном процессе, в том числе общественно-бюджетных слушаний.

2.2. Для достижения прозрачности и открытости бюджетного процесса на всех уровнях власти шире использовать современные информационные технологии, в частности, размещать на Web-сайтах: органов законодательной (представительной) власти – законы о бюджетах и о внесении изменений и дополнений к ним; органов исполнительной власти – данные о поквартальном исполнении бюджетов и об исполнении бюджетов за прошедший финансовый год.

2.3. В целях повышения доходного потенциала бюджетов муниципальных образований использовать экономические инструменты и технологии гражданского общества: поддержка предпринимательства на территориях муниципальных образований мерами налоговой, бюджетной и страховой политики; специальные муниципальные программы (муниципальные гранты); муниципальные кредиты с погашением части банковской ставки через специальные фонды, создаваемые на уровне краев, областей, республик; конкурсы проектов в области социальной поддержки населения в целях реализации целевых программ «Забота», «Одаренные дети», «Здоровое поколение» и т. д.; селективная поддержка сельских муниципальных образований, расположенных в депрессивных районах, через специальные программы предоставления целевых средств на программы развития предпринимательства, благоустройство и т. д.

3. Высшим учебным заведениям, научным организациям, министерствам и ведомствам:

3.1. Приоритетное значение отдать исследованиям научно обоснованных направлений бюджетной политики субъектов Российской Федерации.

Научно осмыслить предложения по рациональному закреплению налогов и сборов, а также по разделению расходных обязательств за соответствующими уровнями бюджетной системы, что должно способствовать обеспечению сбалансированности бюджетов регионов и муниципальных образований и источников формирования доходов.

3.2. Расширить список экономических и правовых курсов, читаемых в рамках региональной компоненты государственных стандартов, за счет специальных курсов, рассматривающих бюджетный процесс на уровне субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления на основе межсекторного взаимодействия.

3.3. Активизировать проведение научно-исследовательской работы по проблемам бюджетной политики и межбюджетных отношений на трех уровнях: Федерация – регион – местное самоуправление; продолжить формирование информационных ресурсов для бюджетного мониторинга в рамках Web-порталов: Министерство финансов РФ (<http://minfin.ru>), «Открытый бюджет. Регионы России» (<http://openbudget.karelia.ru>), «Бюджетная система РФ» (www.budgetrf.ru).

3.4. Продолжить работу по формированию региональной и муниципальной финансовой статистики.

СОДЕРЖАНИЕ

© Панов О. А. ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ И КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАМКАХ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ БЮДЖЕТА КОНДОПОЖСКОГО РАЙОНА ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА	3
© Прядкина Н. Н. РЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА.....	9
© Розанова Л. И. ПОИСК ИСТОЧНИКОВ САМОРАЗВИТИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	28
© Сазонов С. П., Завьялов Д. Ю. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ: ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.....	37
© Сачук Т. В. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ПОСЕЛЕНИЙ	53
© Сигова С. В., Гуртов В. А., Ревайкин А. С. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВКЛАДОВ БЮДЖЕТОВ ВСЕХ УРОВНЕЙ В ДУШЕВЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ.....	63
© Спирягин В. И. МУЛЬТИПЛИКАТОР В МОДЕЛИ РАВНОВЕСИЯ ДЛЯ ВАЛОВОГО НАЦИОНАЛЬНОГО (РЕГИОНАЛЬНОГО) ПРОДУКТА И ИНВЕСТИЦИЙ	89
© Столярова Н. Д. ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ СИСТЕМУ ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ	100
© Титов А. Н. СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	109

© Храмова Т. В. ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2006 ГОДУ	115
© Чернов С. Н. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	131
© Черняева З. Д. ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ	151
© Шишкин А. И. БЮДЖЕТ – ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В РЕГИОНЕ.....	160
© Яндиев М. И. О ЗАВИСИМОСТИ СТРУКТУРЫ КАПИТАЛА КОРПОРАЦИЙ ОТ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА	183
РЕКОМЕНДАЦИИ ШЕСТОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ»	200

Научное издание

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ

Материалы

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

Книга II

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

Подписано в печать 20.08.2006. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 13. Изд. № 180.

Тираж 250 экз.

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