

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 и стран Северной Европы

Тезисы докладов
Пятой ежегодной международной
научно-практической конференции
(1–3 июня 2005 г.)

**Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2005**

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9 (4)

П 781

Редакционная коллегия:

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

Конференция проводится при финансовой поддержке

***ГЛАВЫ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
РОССИЙСКОГО ГУМАНИТАРНОГО НАУЧНОГО ФОНДА,
ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА***

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы; Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005. 220 с.

ISBN 5-8021-0488-0

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

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9 (4)

ISBN 5-8021-0488-0

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2005

РЕКОМЕНДАЦИИ

Пятой ежегодной международной научно-практической конференции «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ И СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ»

Обсудив проблемы бюджетной и налоговой политики регионов, городов и коммун на севере Европы, участники конференции отмечают, что в Российской Федерации продолжается интенсивный процесс реформирования бюджетного, налогового законодательства, началась административная реформа и реформа местного самоуправления в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовлены и внесены ряд соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ и другие значимые законы.

Интеграционные процессы в России идут в рамках федеральных округов, Ассоциации экономического развития, межпарламентских ассоциаций.

Законодательные и исполнительные органы государственной власти республик и областей, органы местного самоуправления территорий Северо-Западного федерального округа развивают контакты со странами Северной Европы – Финляндией, Швецией и Норвегией. Формируются достоверные, оперативные и доступные информационные ресурсы о бюджетном процессе для законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, ученых, преподавателей и граждан.

В области реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации предполагается:

1. Приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций исполнительных органов власти в рамках административной реформы.

2. Введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

3. Включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход к бюджетному планированию, ориентированному на достижение общественно значимых и измеримых результатов.

4. Совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного финансового планирования, ориентированного на результат.

5. Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в субъектах Российской Федерации в целях оценки деятельности органов государственной власти.

В связи с этим *участники конференции* считают:

1. В рамках реформирования бюджетного учета необходимо разработать систему, позволяющую учитывать:

- потребность в бюджетных средствах;
- расходы бюджета с использованием метода «начислений»;
- результативность и эффективность расходования бюджетных средств.

2. Переход от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами предполагает установление на федеральном уровне в срочном порядке:

- единых критериев эффективности использования бюджетных средств, позволяющих оценить количественные результаты использования бюджетных средств (систему показателей экономической или социальной эффективности бюджетных средств);
- действенного контроля за эффективностью расходования органами исполнительной власти бюджетных средств;
- меры ответственности и порядка привлечения к ответственности за неэффективное использование бюджетных средств.

3. В рамках упорядочения процедур составления и рассмотрения бюджета требуется введение жестких ограничений по срокам утверждения бюджета на очередной финансовый год – не позднее 15 ноября текущего года. Данная мера необходима для доведения объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей и получателей средств соответствующих бюджетов до начала финансового года.

Постепенно в Российской Федерации выстраивается система взаимоотношений между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления, основанная на принципах межбюджетных отношений, закрепленных Бюджетным кодексом РФ, с учетом требований закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем *участники конференции* вынуждены признать, что в рамках проводимой реформы межбюджетных отношений назрела необходимость решения следующих проблемных вопросов:

1. Необходимо пересмотреть распределение налоговых источников между уровнями бюджетной системы РФ для повышения уровня обеспеченности субъектов и муниципальных образований собственными доходами.

2. Для решения задачи сбалансированности бюджетов необходимо расширить субъектам Федерации и органам местного самоуправления права в области налогообложения в части региональных и местных налогов, что позволит усилить заинтересованность органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципалитетов в развитии собственной налоговой базы.

3. Необходимо пересмотреть объем и структуру государственных обязательств, осуществить переход к оказанию государственной помощи социально незащищенным группам населения.

4. Следует завершить работу по разграничению расходных и налоговых полномочий между бюджетами различных уровней.

5. Формирование бюджетов субъектов и муниципальных образований для выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности, уровней развития инфраструктуры регионов должно основываться на государственных социальных стандартах, социальных и финансовых нормативах, что позволило бы перейти к формированию межбюджетных отношений на более объективной основе. В этой связи исключение из Бюджетного кодекса Российской Федерации понятий и порядка установления минимальных государственных стандартов, социальных и финансовых нормативов является неправомерным.

В связи с тем, что приоритетными задачами в области бюджетной и налоговой политики для регионов России являются:

– продолжение налоговой реформы для создания налоговой системы, отвечающей требованиям экономического роста, финансовой стабильности, инвестиционной привлекательности территорий, спо-

собной обеспечить сбалансированность бюджетной системы Российской Федерации;

- завершение работы по разграничению полномочий между уровнями бюджетной системы;
- переход на долгосрочное бюджетное планирование;
- оптимизация бюджетных расходов и эффективное использование бюджетных средств.

Пятая ежегодная международная научно-практическая конференция
«ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ
ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ
И СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ»

рекомендует:

1. Просить Федеральное собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации:

1.1. В рамках проводимой реформы бюджетного процесса:

1.1.1. Предложить органам государственной власти федерального уровня определить приоритетным направлением бюджетной политики создание системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью количественных и качественных индикаторов;

1.2. В рамках проводимой налоговой реформы:

1.2.1. Внести изменения:

– в часть вторую Налогового кодекса РФ по определению нового порядка исчисления и уплаты акцизов на бензин, дизельное топливо и автомобильные масла, при этом установить плательщиками акцизов организации и индивидуальных предпринимателей, независимо от форм собственности, осуществляющие реализацию указанных видов топлива в розницу, а также реализацию (передачу) нефтепродуктов для собственных нужд. Предусмотреть 100% зачисление указанных платежей в бюджеты субъектов РФ;

– главу «Экологический налог» Налогового кодекса РФ, предусмотрев его 100% зачисление в бюджеты субъектов РФ;

– изменения в статью 102 части первой Налогового кодекса РФ, предоставив органам государственной власти субъектов РФ и органам

местного самоуправления право получения от налоговых органов сведений по объему показателей, необходимых для расчета налогового потенциала в разрезе муниципальных поселений;

– изменения и дополнения в постановление Правительства РФ от 12 августа 2004 года № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов», в части:

а) дополнения перечня представляемой налоговыми органами в финансовые органы информации сведениями о поступлении налогов и сборов и суммах задолженности по отраслям экономики, налоговой базе по основным видам налогов, о суммах льгот, предоставленных в соответствии с действующим законодательством, и недоимки по всем уровням бюджетов по субъекту РФ;

б) приведения норм, устанавливающих порядок предоставления сведений об отсрочках, рассрочках, налоговых и инвестиционных налоговых кредитах, зачетах и возвратах излишне уплаченных или взысканных сумм налогов в соответствии с частью первой Налогового кодекса;

– изменения в статьи 226 и 230 главы 23 части второй Налогового кодекса РФ «Налог на доходы физических лиц в части перечисления налоговыми агентами налога на доходы физических лиц по месту жительства работающих у них граждан и ежеквартальному представлению в налоговые органы сведений об удержанных и перечисленных суммах налога на доходы физических лиц;

– расширить права субъектов РФ по установлению основных условий налогообложения по единому налогу на вмененный доход.

1.2.2. Ускорить разработку и принятие федеральных законов «Рентные платежи за пользование природными ресурсами в системе налогов Российской Федерации» и «Об экологическом страховании».

1.3. В рамках проводимой реформы бюджетного федерализма:

1.3.1. Завершить работу по разграничению полномочий и ответственности между органами государственной власти разного уровня и органами местного самоуправления по осуществлению расходных полномочий, в том числе государственных;

1.3.2. Вернуть в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятие «государственные социальные стандарты» для приведения Бюджетного кодекса в соответствие с Конституцией Российской Федера-

ции. В первоочередном порядке принять федеральный закон «О государственных минимальных социальных стандартах».

1.3.3. Ускорить принятие федеральных законов, в том числе предусмотренных и Бюджетным кодексом РФ:

– «О порядке предоставления и определения размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности»;

– «О порядке предоставления и расчета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации»;

– «О порядке и условиях формирования бюджета развития (в составе капитальных расходов)»;

– «О порядке составления, утверждения и установления показателей планов финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных предприятий»;

– «О государственных и муниципальных контрактах и государственных и муниципальных заказах»;

– «О порядке ведения реестров закупок по государственным и муниципальным контрактам»;

– «О кредитной кооперации»;

– «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации»;

– «Об основах организации контрольно-счетных органов Российской Федерации»;

– «О целевых социальных программах».

1.3.4. В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации разработать и утвердить:

– социальные нормативы, нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, нормативы финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

– порядок согласования с субъектами Российской Федерации нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

1.3.5. Ввести в практику предусмотренный Бюджетным кодексом РФ поэтапный переход на опережающую трехлетнюю практику подготовки проектов федеральных бюджетов.

1.4. В рамках подготовки проведения реформы местного самоуправления:

Необходимо разработать и принять в 2005 году:

– федеральный закон, регулирующий особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества, принятие которого предусмотрено частью 6 статьи 50 закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами в соответствии с требованиями пункта 2 части 7 статьи 85 вышеуказанного закона;

– федеральный закон, устанавливающий порядок регистрации уставов муниципальных образований, предусмотрев в нем возможность регистрации уполномоченным органом юстиции других нормативных актов органов местного самоуправления;

– федеральный закон «Об официальном статистическом учете и государственной системе статистики в Российской Федерации», в котором предусмотреть правовые основы функционирования муниципальной статистики;

– методические рекомендации по казначейскому исполнению бюджетов муниципальных образований субъекта РФ;

– порядок индексации кадастровой оценки земель и ее периодичность;

– рассмотреть возможность принятия федеральной целевой программы, предусматривающей создание единой системы обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы, включая дистанционное обучение муниципальных служащих;

– на основе опыта работы Ставропольского края и Новосибирской области в условиях действия федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разработать и внести изменения в данный закон, касающиеся:

– количества и перечня полномочий для поселений, районов и городских округов.

2. В целях активизации участия Пятой ежегодной международной научно-практической конференции «Бюджетная политика регионов, городов и коммун на севере Европы» в вопросах формирования федерального законодательства, его совершенствования просить законодательные органы государственной власти субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления:

– рассмотреть данные рекомендации с целью официальной поддержки выработанной позиции по бюджетно-налоговой политике Российской Федерации и поддержать их путем рассмотрения и принятия соответствующих решений для направления в федеральные органы государственной власти Российской Федерации.

3. Законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления:

3.1. Способствовать реализации принципов функционирования бюджетной системы Российской Федерации, в том числе принципа прозрачности бюджетного процесса, понимая его как доступность, открытость, понятность для пользователей бюджетной информацией.

3.2. Для взаимодействия органов власти и общественности продолжить практику различных форм общественного участия в бюджетном процессе, в том числе общественно-бюджетных слушаний. Содействовать организации гражданского образования представительной власти, бизнеса и некоммерческих организаций в области межсекторного взаимодействия.

3.3. 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.

3.4. Рассмотреть вопрос о законодательной инициативе включения в Налоговый кодекс Российской Федерации поправок, определяющих порядок уплаты налога на прибыль для юридических лиц, входящих в вертикально-интегральные структуры и холдинги, по аналогии с порядком, предусмотренным для структурных подразделений.

3.5. В целях повышения доходного потенциала бюджетов муниципальных образований использовать следующие экономические инструменты и технологии:

- поддержку предпринимательства на территориях муниципальных образований мерами налоговой, бюджетной и страховой политики, а также путем инструментария госрегулирования (льготы, преференции и т. д.);

- специальные муниципальные программы (муниципальные гранты);

- муниципальные заказы, укрепление системы муниципальных заказов;

- заключение муниципальных контрактов с конкретными предпринимателями на производство социально важной продукции и услуг;

- муниципальные кредиты, с погашением части банковской ставки через специальные фонды, создаваемые на уровне краев, областей, республик, в т. ч. за счет фондов поддержки предпринимательства;

- конкурсы проектов в области социальной поддержки населения в целях реализации целевых программ «Забота», «Одаренные дети», «Здоровое поколение» и т. д.;

- селективную поддержку сельских муниципальных образований, расположенных в депрессивных районах через специальные программы предоставления целевых средств на программы развития предпринимательства, благоустройство и т. д.

4. Высшим учебным заведениям, научным организациям, министерствам и ведомствам:

4.1. 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.

4.2. 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).

4.3. Продолжить работу по формированию региональной и муниципальной финансовой статистики.

4.4. Продолжить обобщение и изучение теории и практики бюджетного процесса в странах с эффективной рыночной экономикой (в первую очередь, в странах Северной Европы – Финляндии, Швеции и Норвегии), а также в России с целью использования этого опыта в российской практике, создания методологии включения гражданских институтов в бюджетный процесс.

Участники Пятой ежегодной международной научно-практической конференции «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ И СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ» считают целесообразным ежегодное проведение аналогичных конференций в рамках Северо-Запада России с включением их в планы мероприятий Северо-Западной межпарламентской ассоциации, Ассоциации экономического взаимодействия территорий Северо-Западного федерального округа.

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**Л. Ю. Ададимова¹, Р. С. Баян², Л. В. Миронова³,
Ю. Г. Полулях¹, Р. М. Севек⁴**

¹Тывинский институт комплексного освоения природных ресурсов
СО РАН, г. Кызыл

²Правительство Республики Тыва, г. Кызыл

³Министерство экономического развития Российской Федерации,
г. Москва

⁴Тывинский государственный университет, г. Кызыл

В соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., в рамках ФРР осуществляется консолидация расходов федерального бюджета (в том числе – по реализации федеральных целевых программ), которые направлены на создание на всей территории Российской Федерации социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством гарантий.

В качестве основного методического посыла должен был выступать тезис Концепции о том, что распределение средств ФРР должно осуществляться с учетом объективно обусловленных различий в бюджетных потребностях регионов по основным направлениям бюджетных расходов. При этом учитываются природно-географические и социально-экономические особенности субъектов Российской Федерации, влекущие за собой специфику расходов региональных бюджетов.

Перед ФРР ставилась задача – упорядочить процесс выделения финансовой поддержки из федерального бюджета, направленной на снижение разрыва в обеспеченности населения регионов социальными услугами. То есть речь шла не вообще о сокращении различий в уровнях социально-экономического развития субъектов РФ, а только в социальной сфере. Поэтому количество показателей оценки социально-экономического положения субъектов РФ должно быть существенно сокращено.

Аналитические исследования, подтвержденные корреляционными расчетами, позволили обосновать целесообразность структурирования всего массива показателей комплексной оценки путем выделения двух блоков: экономического и социального, а также выбора среди них конкретных ключевых критериев.

Важнейшим экономическим показателем, бесспорно, является валовой региональный продукт ($ВРП_i$), а в его отсутствии – добавленная стоимость ($ДС_i$). Учитывая очень большую дифференциацию стоимости одних и тех же бюджетных услуг и капитальных затрат в разных регионах страны, целесообразно рассчитывать приведенный валовой региональный продукт ($ВРП_i$ или $ДС_i$). Он определяется путем деления $ВРП_i$ на коэффициенты цен ($K_i^{ц}$) или капитальных затрат ($K_i^{кз}$). Можно использовать коэффициенты удорожания бюджетных услуг ($K_i^{уд}$) или непосредственно индексы бюджетных расходов ($ИБР_i$). Приведенные показатели $ВРП_i$ позволяют давать истинную оценку экономического потенциала каждого конкретного региона с учетом его природно-географических и других особенностей.

Не менее важное значение в оценке и сопоставлении экономических возможностей различных регионов имеет показатель валовых налоговых ресурсов ($ВНР_i$), рассчитываемый при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год в разделе межбюджетных отношений. Он достаточно тесно коррелирует с $ВРП_i$, одновременно показывая реальные возможности консолидированных бюджетов субъектов РФ по удовлетворению социальных потребностей граждан, проживающих на их территориях.

В этой связи крайне необходимо использовать удельные показатели, т. е. в расчете на душу населения, и относительные – как соотношения удельных показателей. В качестве последних можно применять индексы душевых валовых региональных продуктов и индексы налоговых потенциалов ($ИНП_i$).

В социальном блоке показателей для целей распределения средств ФРР в качестве основного необходимо выделять потребности субъектов РФ в инвестициях в объекты социальной сферы и инженерной инфраструктуры. При их расчете необходимо учитывать особенности регионов по расселению, возможностям заповняемости объектов, демографической ситуации и др. с помощью соответствующих показателей и поправочных коэффициентов.

Учитывая малые размеры ФРР, круг объектов для расчета можно ограничить: из социальных можно включить дошкольные учреждения, школы, больницы и поликлиники; среди инженерной инфраструктуры достаточно ограничиться центральным отоплением, канализацией, холодным и горячим водоснабжением. Расчеты потребностей на данном этапе должны строиться на доведении современного уровня обеспеченности населения этими объектами и услугами хотя бы до среднего по Российской Федерации или с некоторым его увеличением с помо-

щью опережающего норматива. При этом также должны использоваться показатели среднедушевых потребностей и их индексов.

В качестве интегральной комплексной оценки, если это необходимо, можно использовать показатель социально-экономического состояния территории, характеризующий, насколько полно каждый регион способен удовлетворять за счет собственных ресурсов общественно необходимые социальные потребности населения. Этот показатель может исчисляться как отношение объема валовых налоговых ресурсов ($VНР_i$) к нормированным бюджетным расходам на социальную сферу. Его можно называть обеспеченностью социальных потребностей экономическим потенциалом (экономическими возможностями).

В качестве критерия для распределения средств ФРР может быть предложено отношение расчетного объема валовых налоговых ресурсов ($VНР_i$) к суммарной потребности в инвестициях в объекты социальной сферы и инженерной инфраструктуры. Потребность в инвестициях должна определяться исходя из нормативной обеспеченности населения социальными услугами по стандартам, определенным для каждого региона с учетом его особенностей (природных, затратных, демографических и других).

Важным элементом организации распределения ФРР является предоставление субъектам РФ большей самостоятельности в использовании (направлении) средств. В условиях жесткого разграничения полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями необходимо перейти от проведения конкурсов инвестиционных проектов и программ на федеральном уровне к выделению квот регионам, как и указывалось в проекте программы развития бюджетного федерализма, причем в обратную пропорциональную зависимость от бюджетной обеспеченности или обеспеченности социальных потребностей экономическим потенциалом.

В целях контроля целевого использования и повышения эффективности выделяемых средств можно рассчитывать и применять стимулирующие нормативы, а также технологию бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Следует уделить большое внимание формированию ФРР по его размерам и структуре. Во-первых, необходимо существенно увеличить его объем путем установления определенного норматива от валового внутреннего продукта страны или от общей суммы расходов федерального бюджета. Во-вторых, большую часть фонда необходимо направлять на цели сокращения социальных различий между субъектами РФ.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Э. В. Алейникова

Ростовский государственный экономический университет «РИНХ»,
г. Азов

Расходы бюджета являются, пожалуй, наиболее уязвимым элементом бюджетной политики. Недостаточно отлаженный механизм финансирования из бюджета порождает множество проблем, причина которых кроется в необходимости преобразований бюджетной сферы.

В настоящее время в функционировании бюджетного сектора существуют следующие основные проблемы:

- Сохраняются возможности для принятия бюджетными учреждениями денежных обязательств с превышением лимита бюджетных обязательств и, как следствие, для накопления несанкционированной кредиторской задолженности, ответственность за оплату которой ложится на бюджет;

- Отсутствие оценки объема внебюджетных доходов при определении бюджетных ассигнований приводит к резкой дифференциации финансового положения бюджетных учреждений. Необходимость содержания квазибюджетных учреждений, которые вполне приспособлены к существованию в рыночных условиях, препятствует увеличению объемов финансирования тех учреждений, которые производят государственные (муниципальные) услуги на рыночной основе;

- Действующий механизм сметного финансирования является неэффективным, поскольку не связан с результатами деятельности бюджетного учреждения;

- Недостатки действующего механизма бюджетного финансирования порождают практику взимания с граждан нелегальных платежей за государственные (муниципальные) услуги, которые должны предоставляться бесплатно;

- Сохраняется ситуация, при которой распределение средств бюджета одного уровня государственной власти осуществляется организациями, административно подчиняющимися другому уровню бюджета;

- Недостаточная ориентация главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств приводит к недостижению конечных общественно значимых результатов.

Налицо необходимость серьезных изменений в структуре бюджетного сектора. Этим определяются основные направления государственной политики в данной сфере.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» была утверждена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. Данная Концепция направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Суть реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Прежде всего необходима *оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств*. Сложившаяся к настоящему времени сеть получателей средств федерального бюджета не соответствует требованиям бюджетного законодательства и критериям оптимальности ее организации, что снижает эффективность использования средств федерального бюджета. В рамках этого направления предполагается осуществление совершенствования управления действующей сетью получателей бюджетных средств за счет административного и финансового реперподчинения ряда получателей бюджетных средств с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, устранения ситуации, при которой распорядителями средств бюджета одного уровня власти являются органы другого уровня власти.

Следующим направлением реформы является *уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений*. В этой сфере необходимы глубокие преобразования, итогом которых будет внедрение новых форм бюджетного финансирования и повышение качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг. Для этого потребуются внесение изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, Гражданский кодекс, в ряд федеральных законов. При этом необходимо уйти от практики принятия бюджетными учреждениями, находящимися на сметном финансировании, обязательств сверх лимитов бюджетных средств, приводящих к возникновению обязательств бюджета перед поставщиками работ и услуг бюджетных учреждений, порождающих

субсидиарную ответственность; внести изменения в правоспособность бюджетных учреждений, ограничивающие возможность принятия обязательств, не предусмотренных сметой доходов и расходов, утвержденной в установленном порядке. Однако следует отметить, что установление такого ограничения приведет к потере бюджетными учреждениями права самостоятельного распоряжения внебюджетными доходами. В свою очередь это может привести к сокращению или сокрытию внебюджетных доходов, в особенности в бюджетных учреждениях, для которых доля таких доходов в общем объеме средств высока.

Немаловажно такое направление реформирования бюджетного сектора, как *переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг*. Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ.

И, наконец, при реформе бюджетного сектора необходимо *внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат*. Это способно обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и общественной значимостью ожидаемых конечных и непосредственных результатов их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Необходимо отметить, что данные принципы реформирования бюджетной системы – это следующий шаг в реализации ранее сформированной политики правительства, направленной на уменьшение финансирования бюджетного сектора из федерального бюджета. Некоторые современные правоведы считают, что основная цель этих нововведений – уход от бюджетных гарантий, и видят в них повторение в новой форме перестроечного сценария приватизации, итогом которого будет возврат к доперестроечному состоянию и ужесточение административного контроля за социальной сферой. Проводимую Правительством политику они рассматривают как отказ государства от конституционно гарантированных обязательств по финансированию бюджетной сферы, резкое ухудшение системы бюджетного финансирования и в конечном счете снижение уровня обеспеченности населения социальными гарантиями.

На наш взгляд, предлагаемые принципы реформирования бюджетного сектора в условиях современной правовой действительности

могут оказаться малоэффективными и привести к злоупотреблениям в сфере бюджетного финансирования. Необходимы жесткий государственный контроль над проводимой реформой и обеспечение постоянного мониторинга ее результатов для своевременной ликвидации негативных последствий.

УЧАСТИЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В ПРОЕКТЕ ТЕХНИЧЕСКОГО СОДЕЙСТВИЯ РЕФОРМЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

С. В. Алексеева, А. Н. Гехт

Министерство финансов Республики Карелия, г. Петрозаводск

Начиная с 2002 г., в Карелии реализуется Программа реформирования управления региональными финансами Республики Карелия, разработанная в рамках участия в Проекте технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне.

Как известно, условиями Проекта на региональном уровне регионам-участникам была предоставлена возможность совместной работы с компаниями-консультантами, отобранными на конкурсной основе Министерством международного развития Великобритании.

В период реформирования в Карелии были реализованы следующие проекты технической помощи:

– Проект «Краткосрочная техническая поддержка Республике Карелия в проведении реформы региональных финансов по отдельным направлениям реформирования: распределение трансфертов из бюджета республики и практика управления долгом» (консультант – Экономическая экспертная группа);

– Проект «Повышение результативности бюджетных расходов» (консультант – Центр исследования бюджетных отношений);

– Проект «Совершенствование системы управления государственным долгом, кредиторской задолженностью и условными обязательствами в Республике Карелия» (консультант – Институт экономики переходного периода);

– Проект «Реформа исполнения бюджета: бюджетирование, ориентированное на результат, в условиях казначейского исполнения

бюджета» (консультант – Центр исследования бюджетных отношений).

Каковы итоги реализованных проектов и их значение для республики?

С учетом наработок консультантов в Карелии была существенно усовершенствована система управления государственным долгом республики. В настоящее время в Карелии установлен Порядок регистрации и учета государственного долга Республики Карелия и действует Положение о порядке и форме учета консолидированного долга Республики Карелия. Эти документы утверждены в форме нормативных актов Правительства Республики Карелия.

В качестве участника проекта мы взяли на себя обязательства по организации учета долга исходя из лучшей практики, т. е. учета консолидированного долга.

Ведение учета консолидированного долга Республики Карелия осуществляется ежеквартально. Информация о состоянии консолидированного долга республики размещается на сайте Минфина и используется для принятия управленческих решений.

На сегодня структура долговых обязательств Республики Карелия является наиболее оптимальной с точки зрения минимизации расходов и сокращения рисков:

- более 40% задолженности составляют бюджетные ссуды из вышестоящего бюджета;
- еще 40% – это облигационные займы, размещаемые на долгосрочной основе;
- остальные 20% – это небольшая доля кредитов коммерческих банков и гарантий.

Поэтому когда мы говорим о рисках республики, то можно сказать, что они минимальны.

В рамках Программы в республике также действует Порядок дисконтирования для определения приведенной стоимости государственного долга Республики Карелия, утвержденный Приказом Минфина, и Порядок оценки кредитоспособности республиканского бюджета и соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В республике Постановлением Правительства утвержден Порядок предоставления государственных гарантий Республики Карелия, которым установлены правила предоставления государственных гарантий Республики Карелия, исполнения обязательств по гарантиям и учета гарантий, а также отчетности получателей государственных гарантий

Республики Карелия об исполнении обязательств перед третьими лицами.

Главное направление в этой работе – обеспечение исполнения обязательств ликвидными средствами со стороны заемщика. Мы принимаем в залог только банковские гарантии, акции, имущество, покрывающие как минимум в полтора – два раза сумму гарантий. Результат: не было ни одного случая неисполнения обязательств юридическими лицами по предоставленным гарантиям.

Еще одним новым инструментом для принятия эффективных управленческих решений, особенно в сфере управления собственностью, является единый баланс активов и пассивов. В Республике Карелия составление такого баланса установлено Законом РК. Баланс, представляющий собой денежную оценку активов и пассивов республики, был составлен впервые на 1 января 2004 г. При этом мы стремились учесть активы и пассивы наиболее полно, включив кредиторскую и дебиторскую задолженность бюджетных учреждений и государственных предприятий.

В направлении совершенствования системы управления бюджетными расходами можно отметить следующее.

Основная цель повышения эффективности бюджетных расходов заключается в оптимизации системы распределения бюджетных средств для обеспечения полноценного выполнения властью своих функций, в том числе функций по предоставлению потребителям Республики Карелия бюджетных услуг.

Были разработаны методики оценки эффективности расходов для двух пилотных органов исполнительной власти (Министерство образования РК и Госкомитет по лесному и горнопромышленному комплексу РК). Процесс внедрения был несколько усложнен проводимой административной реформой и перераспределением функций между органами власти. На базе Министерства образования РК предлагаемая методика была полностью отработана и принят совместный приказ «Об утверждении формы отчетности для проведения оценки эффективности расходов, осуществляемых за счет средств бюджета».

В настоящее время в связи с проводимой в Российской Федерации бюджетной реформой в Карелии начата работа по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результат. В связи с этим, разработки в области оценки эффективности расходования средств бюджета встраиваются в систему составления и оценки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета.

В настоящее время распоряжением Правительства Республики Карелия 2 октября 2004 г. утверждено Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия, Приказом министерства финансов РК 26 октября 2004 г. утверждены Методические рекомендации по подготовке Докладов, постановлением Правительства Республики Карелия от 7 февраля 2005 г. создана Комиссия Правительства Республики Карелия по повышению результативности бюджетных расходов. Кроме того, на согласовании находится проект закона Республики Карелия «О бюджетных целевых программах».

Участие в Проекте позволило Карелии получить значительные преимущества для выполнения одного из важнейших направлений повышения эффективности работы региональных и местных органов власти – улучшения качества управления региональными финансами

В заключение необходимо отметить, что реализация Программы реформирования управления региональными финансами Республики Карелия продолжается и мы открыты для сотрудничества.

УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР СТРАТЕГИИ РОСТА

В. А. Андрианов

Институт управления и международных связей, г. Сыктывкар

Стратегические задачи, поставленные президентом России В. В. Путиным, – удвоения ВВП и улучшения жизни россиян – невозможны в рамках прежней стратегии лихорадочного выживания. Необходимы кардинально новые подходы и решения к обеспечению достижимых (абсолютно реальных) задач развития экономики РФ.

Одним из таких факторов обеспечения стратегии роста и повышения конкурентоспособности хозяйства России на интегрируемом мировом рынке является задача последовательного, ускоренного объединения субъектов Федерации. Сколько будет «новых» субъектов, должно быть решено и обоснованно в результате скрупулезного анализа прежних разработок СОПСа и РАН (АН СССР). Очевидно, что здесь не должно быть спешки, тем более кампанейщины, поскольку на весы положена судьба России – останется ли она Великой страной или канет в лету, подобно многим прежним империям.

Формирование новой административной и промышленно-территориальной сетки в России имеет ряд принципиальных преимуществ:

- большую простоту и управляемость из Центра;
- большую прозрачность и контролируемость за правильностью деятельности региональных администраций;
- большую инвестиционную привлекательность.

Как очевидно по результатам проверок Счетной палаты и Главной прокуратуры, примерно в 80% проверяемых ныне субъектов Федерации налицо серьезные нарушения в ведении хозяйственно-финансовой дисциплины. До 10-15% бюджетных средств тратится на коммерческие второстепенные проекты, мало что дающие для экономического роста страны и решения социальных проблем в регионах.

Сокращение числа управляемых субъектов неминуемо приведет к перестановке кадров, появлению новой, перспективной плеяды молодых и энергичных руководителей (за плечами которых не будет тяжести и обузы прежних связей и огромной армии криминала). Предполагается, что в условиях конкурентной борьбы с прежними региональными «элитами» в большинстве случаев команды молодых топ-менеджеров не только сумеют выжить, но и дадут решительный толчок к ускорению экономического роста в стране. Нам представляется, что предстоящие 10-15 лет будут периодом качественной переориентации страны на новые методы хозяйствования.

Представляется, что задача укрупнения субъектов Федерации не только экономическая и политическая, но в не меньшей степени организационная, кадровая и психологическая. Естественно, что проходить она будет в условиях максимального саботажа нынешних региональных режимов, в абсолютном большинстве не умеющих и не желающих перестраивать методы и стиль управления.

Только свежая, молодая, профессионально подготовленная «кровь» в состоянии вывести экономику России из застоя и прозябания.

Как следует из прагматического анализа, лишь укрупнение субъектов Федерации и качественно новые методы управления (и топ-команды) способны придать необходимый толчок к ускорению роста экономики России и повышению ее значимости в мировом сообществе.

УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ – ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ФАКТОР РОСТА ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИИ

В. А. Андрианов

Институт управления и международных связей, г. Сыктывкар

Глобальные задачи, поставленные Президентом России В. В. Путиным и самой жизнью (необходимость вступления в ВТО, интегрирование в мировую экономику, удвоение ВВП и значительное повышение уровня жизни населения), невозможно решать без принятия кардинальных действий власти в Центре и на местах. Предполагается, что в ближайшие годы решение указанных задач обусловит пересмотр принципиальных положений формирования бюджетной политики в стране, в субъектах Федерации и муниципалитетах.

Одним из неперенных обязательств появления нового качества управления в России является повышение самостоятельности субъектов Федерации в проведении своей региональной политики и максимально эффективного использования имеющихся на местах факторов роста инвестиционной привлекательности – вложение капитала в развитие наиболее перспективных отраслей хозяйства. В настоящее время инвестиционная деятельность субъектов крайне ограничена вследствие ряда причин.

Во-первых, Центр берет на себя определяющую, регулирующую роль, сознательно принижая самостоятельность субъектов;

Во-вторых, в стране по-прежнему действует отраслевой принцип распределения средств федерального бюджета, оставляя субъектам для решения «своих» задач (социального, экономического и экологического плана) в три-четыре раза меньше требуемых инвестиционных ресурсов;

В-третьих, у субъектов практически нет финансовых средств (прежде всего – бюджетных) для решения стратегических задач развития экономики своего региона.

Все эти сложившиеся «закономерности» подавляют инвестиционную инициативу субъектов, делая их «молчаливыми вассалами» Центра, вынужденными безоговорочно следовать вслед за указаниями Центра, подавляя их волю, инициативу, ограничивая их потенциальные возможности кардинального изменения обстановки на местах, и как итог – принижение инвестиционной привлекательности субъектов.

К тому же огромное число управляемых субъектов (89) рассредоточивает, распыляют инвестиционные ресурсы, когда Центру «вынужденно» приходится не всегда эффективным, рациональным образом перераспределять инвестиционные ресурсы страны. Как правило, в ущерб комплексному, перспективному развитию экономики страны и отдельных регионов, а также обусловленному тем самым снижению конкурентоспособности хозяйств абсолютного большинства субъектов Федерации.

Рассматриваемое как временное, предварительное введение в стране Федеральных округов уже выполнило свою принципиальную роль и психологически подготовило общественность и все уровни управления государства к последующим кардинальным действиям власти по выстраиванию более четкой, простой, наглядной структуры управления, более экономически привлекательной системы управления, в наибольшей степени соответствующей характеру современной ситуации в мире и более эффективной интеграции России в мировую конкурентную среду.

Укрупнение субъектов Федерации рассматривается нами как определяющий фактор дальнейшего развития экономики России, повышения самостоятельности «новых» субъектов Федерации, роста инвестиционной привлекательности России в целом и большинства ее субъектов – в частности.

Данное обстоятельство достаточно наглядно просматривается на примере укрупненного субъекта на Европейском Севере России. В состав данного субъекта предпочтительно включение Архангельской, Вологодской, Мурманской областей, Республик Карелия и Коми.

В настоящее время в указанных субъектах Федерации региональные бюджеты практически не имеют возможности для решения межрегиональных проектов, нацеленных на более эффективное использование местных ресурсов развития. Возможности субъектов в решении задач стратегического плана практически равны нулю вследствие отсутствия собственных инвестиционных ресурсов. Регионам приходится обращаться в Центр, редко когда находя там поддержку и понимание (Центр живет своей жизнью, субъекты своей, которые между собой на практике не увязаны).

Важнейшим экономическим достижением нового территориально-производственного деления и планирования будет объединение бюджетов, включаемых в новое структурное формирование субъектов, и повышение потенциальных возможностей инвестирования в стратегические, межрегиональные проекты. Придание Центром субъектам Феде-

рации большей самостоятельности исключит элементы соревновательности и ненужной конкуренции между многими ныне существующими субъектами – по сути дела упростит и повысит эффективность самого бюджетного планирования в стране. Придание большей самостоятельности «новым» субъектам Федерации значительно повысит инвестиционную привлекательность России и большинства ее субъектов. Реализация имеющихся в субъекте многих прямых международных инвестиционных проектов в значительной степени повысит роль самих субъектов в развитии своей экономики и усилит их конкурентоспособность в условиях прямой интегрируемости в мировую экономику.

На примере «нового» Северного (Европейская часть России) субъекта Федерации не только будет исключена ныне существующая конкурентная борьба за инвестиции из Центра, но, что более важно, существенно возрастет масса инвестиционных ресурсов для решения стратегических задач. Одновременно упростится процесс инвестиционного планирования в стране не из интересов прежних (малых, частных) субъектов, а из более значимых интересов укрупненного субъекта управления, повышая их роль до общенационального критерия эффективности.

Так, ныне излишне долго рассматриваемые в Центре проекты новым субъектом Федерации могут быть значительно быстрее осуществлены: строительство новых железнодорожных направлений от Архангельска на Сыктывкар и далее – на Пермь (Урал), Сибирь, Среднюю Азию, получившее название «Белкомур»; перераспределение ролей в сети ныне действующих морских портов и строительство двух новых – специализированных в бухтах Индига и Хабарово; новый подход к развитию металлургической базы с увеличением доли новых углубленных технологий (сталепроката, производства труб, рельсов, металлоконструкций и т. д.); перераспределение баз строительной индустрии исходя из общерегиональных интересов и эффективности; объединение научно-исследовательской базы, исключение дуближа и параллелизма, создание нового Северного отделения РАН и т. д.

РЕЗЮМЕ. На вызов современности и складывающуюся ситуацию в мире Россия вынуждена отвечать адекватно, кардинально изменяя «психологию» действовавшего прежде государственного планирования, доставшегося нам в наследство от прежней социалистической системы хозяйствования, повышая самостоятельность всех субъектов Федерации, усиливая их собственные потенциальные ресурсы для решения стратегических задач межрегионального значения, повышая (создавая условия для этого) инвестиционную привлекательность России и ее новых территориально-производственных формирований.

ПРОБЛЕМА НЕДОСТАТОЧНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА. ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ

Д. Ю. Бекетов¹, И. Г. Кузьмин²

¹Ярославский военный финансово-экономический институт, г. Ярославль

²Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова,
г. Ярославль

Принятие Конституции Российской Федерации (в дальнейшем – РФ) 1993 года, Бюджетного и Налогового кодексов РФ способствовало повышению роли региональных бюджетов в экономической жизни страны. Однако проблема межбюджетных отношений, формирования собственной налоговой базы для полного финансирования расходных полномочий этого уровня бюджетов остается актуальной до настоящего времени.

Уровень закрепляемости налоговых доходов за субфедеральными бюджетами находится в прямой зависимости от федерального законодательства, определяющего собственные доходные источники федерального бюджета и размеры отчислений от регулирующих налогов в федеральный, региональные и местные бюджеты. При этом наблюдается усиление централизации финансовых ресурсов именно на федеральном уровне бюджетной системы РФ.

Особенностью формирования доходной части субфедеральных бюджетов является, с одной стороны, низкая доля собственных доходов в общей сумме поступлений, а с другой стороны, высокий удельный вес отчислений от регулирующих налогов, а также безвозмездных перечислений из федерального бюджета в виде дотаций, субсидий, субвенций, а в регионах-реципиентах – и трансфертов.

Последние изменения и дополнения в Бюджетный кодекс РФ также не решают полностью задачу обеспечения самостоятельности бюджетов субъектов РФ, что является одним из важнейших принципов организации бюджетной системы РФ. Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120–ФЗ внесены изменения в части межбюджетных отношений, которые даже сужают границы самостоятельности региональных бюджетов, обеспечение возложенных расходных полномочий на данный уровень органов власти и управления доходными источниками. В соответствии с принятыми поправками региональные бюджеты вместо вертикального выравнивания доходов будут получать финансовую помощь из федерального бюджета, размер которой опреде-

ляется федеральными органами власти, например, законом РФ о федеральном бюджете на очередной год.

Реализация принятой Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года также осуществляется с нарушением принципов бюджетного федерализма. Основным недостатком этой программы является то, что в ней не ставится цель – достижение компромисса между общегосударственными и региональными интересами, что заранее делает невыполнимой продекларированную задачу повышения эффективности функционирования региональных бюджетов и оздоровления территориальных финансов. Не решена главная проблема рационального распределения по уровням бюджетной системы налоговых поступлений, поскольку абсолютное большинство субъектов РФ не обеспечивает свою финансовую самостоятельность и становится «нуждающимися в финансовой поддержке» из федерального бюджета.

Программа представляет собой конструкцию из механизмов регулирования, которая не нацелена на обеспечение условий экономического роста и проведения на региональном уровне финансовых реформ. Соответственно заявленные в Программе цели развития бюджетного федерализма трудно достижимы.

До тех пор, пока власти субъектов РФ не будут обладать законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в территориальных финансах, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития территорий.

В современных условиях укрепление доходной базы субъектов РФ связано, прежде всего, с предоставлением самостоятельности регионам путем создания предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов региональных бюджетов в основном за счет собственных налогов.

Общепризнанно и доказано, что эффективность бюджетных доходов возрастет с увеличением степени их децентрализации вследствие того, что на конкретной территории предпринимается больше усилий по мобилизации своих собственных доходов, чем при сборе налогов исключительно для центрального правительства. Решение данного вопроса лежит в области совершенствования налогового законодательства.

Формирование доходов бюджетов субъектов РФ должно, в первую очередь, основываться на региональных налогах и сборах, количество которых в России из года в год сокращается. В РФ нет значитель-

ных налоговых платежей, которые можно было бы отнести к собственным региональным доходам. С теоретической позиции построение налоговой иерархии предполагает, что территориально более мобильные налоговые источники закрепляются за нижними уровнями региональной организации общества. Классически для трехуровневой бюджетной системы разграничение основных налогов выглядит следующим образом: земельный налог – в местные бюджеты, имущественные – в бюджеты субъектов РФ, подоходный и налог на прибыль – в федеральный бюджет. Однако на практике имущественные налоги, взимание которых сопряжено с определенными техническими трудностями (например, в части определения стоимости имущества), обеспечивают менее 15% поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ.

Основные споры между Федеральным правительством и органами государственной власти субъектов РФ развернулись за налоги, которые обеспечивают основную долю поступлений как в федеральный, так и в региональные бюджеты. Это – НДС, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и др. Во избежание подобной ситуации необходимо, наряду с распределением соответствующих налогов по вертикали бюджетной системы, ввести практику квотирования, то есть закрепления части отдельных налогов на долговременной основе. Причем квота должна быть дифференцирована в зависимости от степени бюджетной обеспеченности регионов собственными доходами.

Реальная фискальная децентрализация определяется не столько количеством, сколько качеством налоговых полномочий каждого уровня бюджетной системы. Иными словами, наличие большого количества собственных доходных источников и прав по управлению ими при их малозначимости не позволяет говорить о финансовой независимости бюджетов субъектов РФ. Общеизвестно, что самые крупные налоги полностью поступают в федеральный бюджет (НДС, таможенные пошлины). Для решения проблемы недостаточной самостоятельности субфедеральных бюджетов и обеспечения устойчивого экономического роста, на наш взгляд, должны быть проведены следующие мероприятия:

1. Совершенствование действующего бюджетного и налогового законодательства РФ в области расширения фискальных полномочий региональных органов власти. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что большая часть стран, чьи бюджетно-налоговые системы являются эффективными, являются одновременно децентрализованными в фискальном плане. И чем более экономически развита страна, тем для нее характерно большая степень фискальной децентрализации.

2. Увеличение доли собственных налоговых доходов в бюджетах субъектов РФ за счет квотирования федеральных налогов на долгосрочной основе. В настоящее время во многих случаях балансирование территориальных бюджетов производится с помощью дотаций и взаимных расчетов, тогда как эти территории имеют достаточный налоговый потенциал, который может исключить необходимость в дотациях и субвенциях при изменении нормативов налоговых отчислений. Это способствовало бы упорядочению межбюджетных отношений.

3. Перемещение правовых полномочий по принятию значительного объема экономических и хозяйственных решений, связанных с привлечением и размещением инвестиций, с федерального на региональный уровень.

Исходя из вышесказанного, можно утверждать, что одним из наиболее оптимальных способов повышения эффективности субфедеральных бюджетов является увеличение степени их самостоятельности, что должно достигаться в основном расширением полномочий субфедеральных властей в сфере налогового администрирования в сочетании с перераспределением ряда доходных источников между бюджетами разных уровней.

ИНВЕСТИЦИИ КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (г. КОСТОМУКША)

Т. А. Бокова¹, М. Н. Юринов²

¹Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

²МСУ г. Костомукша, г. Костомукша

В настоящее время основной проблемой местных властей является недостаток финансовых ресурсов. Основу финансовой базы местного самоуправления составляет бюджет. Новая редакция Бюджетного кодекса не гарантирует муниципальным образованиям даже минимального уровня необходимых собственных доходов, что лишает их экономической самостоятельности и возможности планировать свою деятельность. В соответствии с бюджетным законодательством в состав собственных доходов бюджета помимо налоговых и неналоговых доходов включаются доходы бюджета, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений. Бюджетная политика, реализуемая на местном уровне, должна носить долговременный характер. Конеч-

ными целями бюджетной политики является экономический рост и как следствие повышение уровня и качества жизни населения.

Повысить налоговый потенциал территории, а следовательно, и бюджетную обеспеченность можно за счет притока инвестиций, которые должны способствовать структурной перестройке экономики, стимулированию инновационной активности.

Инвестиции способствуют росту доходной части бюджета.

На рисунке 1 представлена схема увязки инвестиций с бюджетом и другими социально-экономическими показателями.

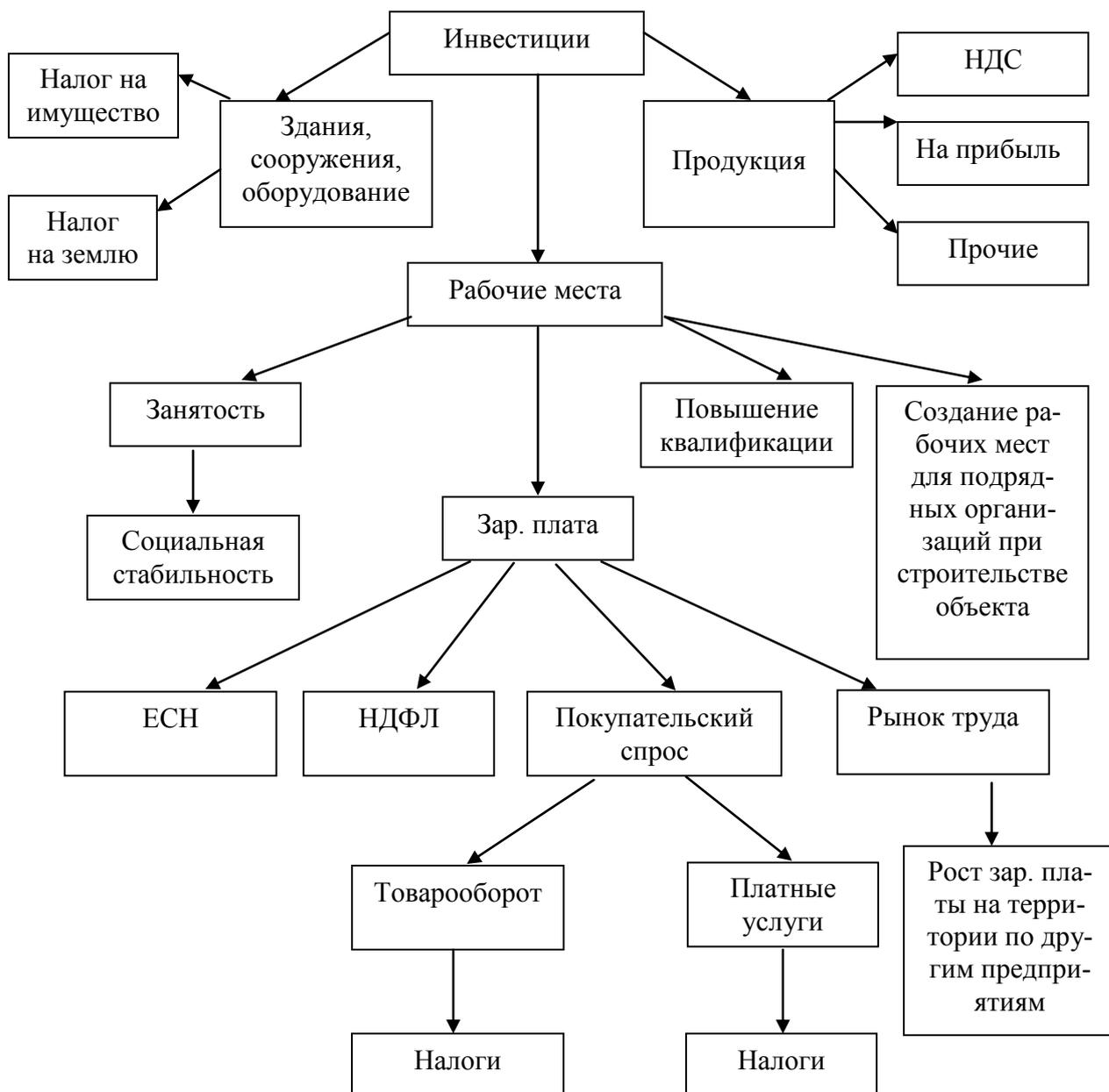


Рис. 1

Основные направления и приоритеты инвестиционной деятельности на ближайшие годы определены в «Стратегическом плане развития г. Костомукши до 2015 г.». Общий объем инвестиций за 2004 год (по предварительным данным) составил более 700 млн. руб. В 2003 году инвестиции в основной капитал составляли 626 млн. руб.

Продолжалось интенсивное развитие основной (градообразующей) отрасли – «Черная металлургия»:

- Освоение ОАО «Карельский окатыш» нового месторождения железных руд – объем инвестиций за год около 188 млн. руб.

- Техническое перевооружение технологических цехов комбината – объем инвестиций в 2004 году около 178 млн. руб.

Кроме того, можно отметить еще ряд наиболее заметных инвестиционных проектов в 2004 году:

- Пилотный проект ипотечного жилищного строительства, первый из пяти домов типа «Ривитало»;

- Расширение мотеля «Фрегат»;

- Построено за счет инвестиций предпринимателей шесть новых магазинов и кафе общей стоимостью 35 млн. руб.

- Организация второго форелевого хозяйства ООО «Кала я марья поят».

В области экономики в 2004 году на территории муниципального образования администрация города, специалисты муниципальных предприятий и организаций принимали участие в 10 международных проектах, финансируемых за счет средств ЕС:

PROFUTURE – сотрудничество приграничных районов в области производства и переработки сельскохозяйственной продукции, а также развития сельского и семейного туризма.

«Калевальские парки» – проект нацелен на поддержку организации особо охраняемых природных территорий на территории Карелии.

«NORTHLINK» – проект по транспортной логистике в широтном Архангельском коридоре.

«KOSSTONE» – выполненные полевые и камеральные работы по проекту позволяют надеяться на предварительную оценку рудопроявлений талько-хлоритового (карбонатного) камня.

«Северный путь в Карелию» – проект по продвижению турпродукта по северным маршрутам Карелии на рынки России и Европы.

«Бизнес, торговля и инвестиции в Баренц-регионе» – проект был направлен на изучение, рассмотрение и упрощение таможенных и по-

граничных процедур при международных товаропотоках и пересечении границ физическими лицами.

«ПИК» – модель сотрудничества в приграничных районах.

«Проект по энергосбережению».

«Проект развития сетей и сырьевых ресурсов предприятий в области переработки камня.

«Баренц-регион в гармонии с миром – взгляд в 2010 год».

«Придорожный сервис». Информационный проект губернии Оулу и Беломорской Карелии по определению инфраструктуры и сервиса вдоль автомобильных дорог в Северной Карелии.

В Республике Карелия принят закон «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия». В соответствии с законом в целях стимулирования привлечения инвестиций в экономику Республики Карелия инвесторам вне зависимости от организационно-правовых форм и форм собственности предоставляется режим инвестиционного благоприятствования при реализации ими на территории Республики Карелия инвестиционных проектов.

Режим инвестиционного благоприятствования предусматривает следующие меры:

1) предоставление инвесторам налоговых льгот по региональным налогам, а также по федеральным налогам в части, зачисляемой в бюджет Республики Карелия, в соответствии с налоговым законодательством и только в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Республики Карелия, при условии обязательного ведения отдельного учета операций, осуществляемых по реализации конкретных инвестиционных проектов. Предоставление налоговых льгот устанавливается для инвестора на основании заключенного инвестиционного соглашения с правительством Республики Карелия;

2) предоставление инвесторам государственных гарантий, обеспеченных бюджетом Республики Карелия, в предусмотренном Правительством Республике Карелия порядке;

3) предоставление на возвратной, срочной, платной и льготной основе кредитных ресурсов (бюджетных кредитов) из средств бюджета Республики Карелия для реализации инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе, в соответствии с порядком, определенным правительством Республики Карелия;

4) предоставление инвесторам инвестиционных налоговых кредитов в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и

порядком, определенным уполномоченным органом исполнительной власти Республики Карелия.

Мультипликационный эффект инвестиционной политики может быть достигнут только в том случае, если распределение налогов между уровнями бюджетной системы будет носить долгосрочный характер (по мнению экспертов, до 5 лет), в противном случае изменение правил игры приведет к тому, что поставленные цели в области бюджетной политики не будут достигнуты.

ПОЛИТИКА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. П. Бочаров, Т. Д. Ромащенко

Воронежский государственный университет, г. Воронеж

Анализ формирования и исполнения бюджета города Воронежа (как достаточно типичного крупного муниципального образования (МО)) за период с 1999 по 2004 год показал наличие серьезных проблем с формированием доходной части бюджета, связанных с реформой налоговой системы России и политикой формирования доходов МО. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве, вступившие в силу с 1 января 2005 года, привели к серьезным изменениям в структуре доходной части бюджета города. Отменена ставка налога на прибыль организаций, зачисляемая в местный бюджет (2%), поступление по этому налогу на 2005 год планируется лишь в части сумм по расчетам за 2004 год и задолженности прошлых лет. Потери бюджета города составят 501,8 млн. рублей. С 1 января 2005 г. отменен налог на рекламу, что снизит доходную часть бюджета города еще на 31,7 млн. руб. Изменение нормативов отчислений по акцизам сократило доходную часть бюджета на 44,4 млн. рублей, а централизация единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и налога на имущество организаций в областном бюджете привела к снижению доходной части бюджета города на 491,1 млн. рублей. Общая сумма выпадающих доходов бюджета города в 2005 году в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства составит 1037,2 млн. рублей. Эта сумма частично скомпенсирована передачей 100% поступлений по земель-

ному налогу в местный бюджет, что составит 142,9 млн. рублей; увеличением норматива по единому налогу на вмененный доход с 67,5% в 2004 году до 90% в 2005 году и изменением налогооблагаемой базы по данному налогу, что даст дополнительно 204,4 млн. руб.; увеличением норматива отчислений по налогу на доходы физических лиц с 29,4% в 2004 году до 40% в 2005 году. Выпадающие доходы бюджета города с учетом компенсации составят 609,3 млн. рублей. Планируемое поступление доходов в бюджет города по основным источникам представлено в таблице 1.

Таблица 1

Структура доходной части бюджета города Воронежа на 2005 год

Наименование доходов	Планируемое поступление (тыс. руб.)	Доля в общей сумме доходов (%)
Налог на прибыль организаций	26468	0,6
Налог на доходы физических лиц	1695617	42,0
Акцизы по подакцизным товарам	31814	1,0
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	414016	10,0
Налоги на имущество	213218	5,0
Земельный налог	285826	7,0
Прочие налоги и сборы	56471	1,2
Неналоговые доходы	1363033	33,2
ВСЕГО ДОХОДОВ	4086463	100

Изменения бюджетного и налогового законодательства с 1 января 2005 года привели к снижению доли налога на прибыль организаций с 14% в 2004 году до 0,6% в 2005 году (поступление по этому налогу на 2005 год планируется лишь в части сумм по расчетам за 2004 год и задолженности прошлых лет). Доля налогов на имущество в доходах бюджета города составит в 2005 году 5% (в 2004 году было 12%).

Согласно новой редакции НК РФ, вступившей в силу с 1 января 2005 года, к местным отнесены два налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Бюджетный кодекс РФ определяет 100-процентное поступление этих налогов в местные бюджеты с 1 января 2006 года. В принципе это правильно, но далеко не решает финансовых проблем муниципальных образований. Нормативы зачисления налога на доходы физических лиц и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в новой редакции Бюджетного ко-

декса устанавливаются в зависимости от типа муниципального образования. Для городского муниципального округа это соответственно 30 и 90%. Учитывая крайне негативную динамику снижения собственных доходных источников, а также тенденцию перераспределения доходов в пользу федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, существенного роста уровня бюджетного регулирования, нормативы отчислений налогов в местный бюджет, установленные законодательством, недостаточны.

Неблагоприятные тенденции в формировании доходной части бюджета крупного муниципального образования могут быть преодолены в результате совершенствования бюджетной политики (выраженной прежде всего в законодательных актах), проводимой на различных уровнях государственной власти и управления. При этом на федеральном уровне необходимо осуществить следующие действия:

1. Разработать и законодательно утвердить механизмы долгосрочного закрепления доходных источников и пропорционального зачисления налоговых платежей и сборов в бюджеты субъекта Федерации и местные бюджеты, что позволит повысить заинтересованность органов местного самоуправления в мобилизации налогов. В первую очередь следует закрепить за местным бюджетом долю налога на прибыль организаций в размере не ниже 5% для сохранения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии своей территории.

2. Закрепить за местными бюджетами налоги, которые гарантировали бы органам местного самоуправления стабильное поступление доходов и позволяли использовать конкурентные преимущества местных территориальных образований. В связи с этим в местном налогообложении основной упор должен быть сделан на имущественные и подоходные налоги.

В частности, в городские округа необходимо зачислять налог на доходы физических лиц по нормативу не менее 80%, что позволит значительно укрепить доходную базу местных бюджетов не нарушая принципа справедливости распределения доходов между бюджетами одного уровня, т. к. размер поступления данного налога и количество необходимых бюджетных услуг напрямую зависят от численности населения, проживающего на соответствующей территории.

Целесообразно полностью зачислять в местный бюджет налоги на совокупный (вмененный) доход, т. к. налогооблагаемой базой указанных налогов являются доходы субъектов малого предпринимательства, в развитии которых органы местного самоуправления должны быть особенно заинтересованы.

Необходимо закрепить за местными бюджетами на постоянной основе долю транспортного налога в размере 50% на обеспечение содержания местного дорожного хозяйства.

3. Приостановить действие федеральных законов, возлагающих различного рода государственные полномочия на местные бюджеты без передачи необходимых для их осуществления финансовых и материальных средств. Как вариант, возможно автоматическое увеличение нормативов отчислений по одному из федеральных налогов (возможно – НДС) в случае наделения органов местного самоуправления мандатами органов государственной власти и управления (механизм передачи налоговых источников должен быть законодательно закреплён).

4. Расширить состав источников неналоговых доходов, в частности, в местный бюджет должна поступать плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы в размере 50% для реализации городских экологических программ.

На уровне субъектов РФ необходимо прежде всего разработать и утвердить на срок не менее пяти лет методику расчета межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований, позволяющую избежать субъективных подходов при оказании финансовой помощи из областного бюджета, распределении и разграничении доходных источников между уровнями бюджетной системы.

О МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2005 ГОД

О. В. Бутакова

Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю,
г. Барнаул

Текущий 2005 год, судя по числу вступивших в силу нормативных и законодательных актов, для бюджетной сферы обещает стать переломным. Однако само количество вступивших в действие поправок и законов еще не свидетельствует о радикальности или, как еще принято говорить, о революционности бюджетной реформы.

Попробуем проиллюстрировать данное утверждение на примере методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР).

Как известно, фонд финансовой поддержки субъектов РФ был создан на основании Указа Президента РФ от 22.12.1993 г. о формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году. Цель создания фонда – выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Вплоть до этого года средства ФФПР, помимо дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, в виде субсидий предоставлялись на обеспечение завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также в виде субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Распределение средств фонда осуществлялось в два этапа.

На первом этапе 80% средств ФФПР делили между теми субъектами РФ, уровень реальной бюджетной обеспеченности которых не достигал 1. При этом уровень реальной бюджетной обеспеченности определялся как соотношение индекса налогового потенциала субъекта к индексу его бюджетных расходов.

На втором этапе оставшиеся 20% распределяли между субъектами, в которых уровень бюджетной обеспеченности на 1 человека после распределения первой части фонда все-таки оставался ниже максимального уровня, установленного для проведения дальнейшего выравнивания (2004 г. – 7 649,6 руб./чел.).

Другими словами, в зависимости от социально-экономического положения региона трансферт для него мог состоять из двух частей: дотации и специальной дотации.

При этом с целью обеспечения стабильности распределения средств фонда, а также предупреждения скачка величины трансферта в большую или, наоборот, меньшую сторону по каждому субъекту производилась последующая корректировка расчетного объема средств фонда на предстоящий год с учетом объема средств данного фонда, выделенных субъекту в текущем финансовом году. В результате этого состав дотационных регионов длительное время оставался неизменным.

Все расчеты базировались, в основном, на данных Госкомстата России 3-5-летней давности. Как ни парадоксально, при определении индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов использовались даже разные временные периоды.

В прессе неоднократно отмечалась сложность методики, которая была связана с наличием большого количества различных поправочных коэффициентов, что, в свою очередь, лишало расчеты прозрачности. Более того, по мнению одних экономистов, распределение второй

части фонда между субъектами, а по мнению других – вообще существование данного фонда являлось экономически необоснованным, поскольку это способствовало формированию иждивенческого настроения в регионах и снижало заинтересованность последних в развитии собственной доходной базы.

Критика методики привела к ее пересмотру. В методику были включены критерии выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, которые по существу явились ограничителями выделения средств на каждом из этапов распределения. Изменился объем средств фонда, распределяемый на каждом из этапов (90 и 10% вместо 80 и 20%). Незначительно сократилось число поправочных коэффициентов. Помимо этого, отказались от последующей корректировки показателей с учетом объемов предоставления финансовой помощи в предыдущем финансовом году. Итоговый результат указанных изменений – сокращения числа дотационных регионов с 71 в 2004 году до 68 в 2005 году, что само по себе является положительным фактором.

Однако сравнительный анализ свидетельствует о том, что, по сути, методика в новом варианте не изменилась.

Объем средств ФФПР конкретному субъекту РФ по-прежнему рассчитывался в два этапа. Распределение средств ФФПР базировалось на сопоставлении налогового потенциала региона и стоимости предоставления на его территории бюджетных услуг населению. Сохранилось деление субъектов РФ на просто дотационные и высокодотационные, а средств, предоставленных из фонда, – на дотации и специальные дотации. Осталась нерешенной проблема использования в расчетах устаревших статистических данных. Использование же при распределении средств ФФПР на 2005 год оперативной статистической информации за 2003 год добавило проблему сопоставимости данных (за 2001 и 2002 годы рассматривались суммарные величины добавленной стоимости, за 2003 год – только величина промышленного производства). Но главное то, что в новой методике так и остался нереализованным механизм, который бы стимулировал развитие регионов.

На сегодня средства, выделяемые из ФФПР субъектам, не являются целевыми. Следовательно, органы государственной власти на местах могут использовать их по своему усмотрению. При предоставлении средств из ФФПР условие об инвестировании их части в экономику региона не ставится. И хотя с этого года подобная возможность появилась, вряд ли она будет использована.

Произошедшее же перераспределение доходов в пользу центра и переложение расходных обязательств на местные и региональные

бюджеты окончательно закрепили зависимое положение субнациональных образований в Российской Федерации. В такой ситуации регионам выгоднее пассивно получать финансовую помощь из федерального центра, нежели пытаться развивать доходную базу на своей территории.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. А. Воробьева

ИУППК Поморского государственного университета
им. М. В. Ломоносова, г. Архангельск

Проблема отработки эффективного механизма и технологий взаимодействия между центром и субъектами является проблемой не только для России. Но в связи с серьезными переменами, вызванными административной реформой и значимым перераспределением полномочий между уровнями власти, этот вопрос становится первостепенным. Цель на сегодняшний день – создание дееспособной системы.

Основные принципы теории фискального федерализма обосновывают целесообразность и возможность передачи полномочий на максимально низкий уровень. Поэтому они должны быть приняты во внимание при создании алгоритма взаимодействия бюджетов разных уровней. Самостоятельные решения лучше и полнее учитывают интересы граждан, проживающих на данной территории. Также важен момент, касающийся увязки интересов тех, кто платит налоги, и тех групп, которые используют эти ресурсы. Она также более эффективна на более низких уровнях, так как нагляднее позволяет бизнесу ощущать результаты своих налоговых отчислений. Учитывая эти составляющие при формировании схемы механизмов системы бюджетного федерализма, российская модель несомненно приобретет определенные плюсы.

Выстраивание строгой иерархической связи между централизацией и децентрализацией по функциям даст возможность создать четкую и прочную систему, касающуюся ресурсного обеспечения обязанностей всех уровней власти, что также отражается в теоретических постулатах. Учет названных принципов в модели поведения центра отно-

сительно нижних уровней власти может способствовать построению более открытой и демократичной системы отношений. Изложенное выше может эффективно работать только при условии соблюдения названных и других важнейших условий становления федерализма.

Основная проблема, которая должна быть решена в первую очередь, касается наличия финансовых возможностей у каждого уровня власти. Без ресурсного обеспечения бессмысленно требовать выполнения обязанностей и ожидать от реформирования какого-либо положительного эффекта. При достаточной самостоятельности имеет смысл ожидать стремления к развитию каждого субъекта, наращиванию его потенциала и конкурентоспособности.

Вместе с тем децентрализация властных полномочий в теории фискального федерализма предполагает необходимость бюджетного регулирования между регионами. Ресурсный потенциал территориальных субъектов должен включать собственные доходы, которые в настоящее время ограничены, и если их недостает, то предусматривается получение средств из бюджета федерального уровня. Противоречия в сбалансированности расходных и доходных полномочий призваны решать вертикальное и горизонтальное сглаживание.

Одной из основных целей является выравнивание уровней развития регионов, а они очень значимо различаются в силу сложившихся объективных и субъективных обстоятельств. Слишком сильная дифференциация в развитии регионов – достаточно весомый аргумент, который обуславливает необходимость поддержания субъектов со стороны федерального центра. Но, к сожалению, часто более значимую помощь получают те, кто лучше способен лоббировать свои интересы, а не те, кто в ней больше нуждается.

Субсидирование является важной составляющей доходной части бюджетов субъектов, особенно в настоящий момент при таком количестве дотационных регионов. В условиях, когда оно осуществляется, не опираясь на реальные нужды и разработанную систему критериев по предоставлению средств, это порождает иждивенчество, не стимулирует к поиску вариантов снижения излишних расходов и новых источников доходов путем повышения конкурентоспособности региональных и местных хозяйств. Проблема снижения расходов не должна решаться за счет снижения качества и количества предоставляемых обществу социальных услуг, что чаще всего и делается. Такая тенденция повлечет снижение и так невысокого уровня жизни и приведет к социальным проблемам. Сегодня нельзя не увидеть тенденции постепенного отказа федеральной власти от разрешения различных соци-

альных проблем. Государство не может отказываться от своих обязанностей, а должно найти наиболее эффективную форму управления в условиях федеративных отношений. Оптимальная модель должна опираться на строгое разграничение компетенции и четкое финансовое, правовое, организационное обеспечение. Необходимо, чтобы проводимые реформы давали конкретные схемы и механизмы взаимодействия, содержали проработанную систему контроля, обеспечивали прозрачность деятельности и возможности для корректировки тех механизмов, которые не работают. Провозглашенная государством основная цель – повышение уровня жизни – может быть достижима только посредством развития регионов и муниципальных образований путем раскрытия и использования имеющегося потенциала. А это в свою очередь зависит от проводимой государством политики, важнейшим инструментом которой будет являться созданная модель бюджетного федерализма. Данная работа должна быть активизирована в связи с вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. Н. Гехт

Министерство финансов Республики Карелия, г. Петрозаводск

Проводимая в настоящее время реформа системы местного самоуправления предлагает масштабное изменение системы межбюджетных отношений. Для исполнения полномочий за уровнем власти закрепляется собственная доходная база, при этом передавать свои полномочия без передачи финансовых обязательств запрещается. Предусмотрен прямой запрет на делегирование местному самоуправлению полномочий без установленного законом норматива отчислений из бюджета более высокого уровня. Таким образом, можно говорить о процессе «управляемой децентрализации» при усилении ответственности всех уровней власти за принимаемые решения.

Изменения федеральной нормативно-правой базы в течение 2003-2004 годов требуют концентрации усилий на внедрении новых фис-

кальных инструментов в практическую деятельность региональных органов государственной власти. Органы государственной власти и органы местного самоуправления сегодня столкнулись с целым спектром новых правил и установлений, прописанных в новых федеральных законах, регулирующих общественные финансы на всех уровнях бюджетной системы, действие которых актуализируется в ближайшие год-два.

Первоочередным вопросом в развитии бюджетного федерализма в России стал процесс упорядочивания административного устройства внутри субъектов Российской Федерации, выразившийся в реформе органов местного самоуправления в рамках деятельности так называемой «комиссии Д. Н. Козака».

Основным изменением политики федерального правительства в реализации следующего направления развития бюджетного федерализма – разграничение расходных полномочий – стал отказ от использования категории «расходы» и переход к разграничению «расходных полномочий».

В соответствии с этим было предложено отделить три функции, формирующие обязательства бюджета по финансированию расходов: введение и установление полномочия, выделение финансовых ресурсов для осуществления полномочия и исполнение полномочия.

Таким образом, в России стал формироваться такой механизм принятия обязательств, когда только тот уровень власти, который непосредственно устанавливает размеры и направления предоставления бюджетных услуг, может и должен обеспечивать их имеющимися в его распоряжении доходами. Реализация данных принципов призвана сократить, а в перспективе должна привести к полному исчезновению «нефинансируемых мандатов».

Не менее важное значение для развития бюджетного федерализма в России имеет и закрепление доходов за каждым уровнем бюджетной системы. Так, ежегодная практика централизации и децентрализации налоговых доходов, изменения нормативов расщепления налоговых доходов, отмена одних и введение других налогов не только не позволяли говорить о наличии четкого распределения налоговых полномочий между бюджетами, но и ставили под сомнение возможность осуществлять планирование доходов региональными и местными властями в условиях крайней неопределенности и нестабильности налоговых поступлений (табл. 1).

Предложенное решение этой проблемы заключается, во-первых, в закреплении нормативов распределения налоговых доходов между

уровнями бюджетной системы в Бюджетном кодексе Российской Федерации на долгосрочной основе. Во-вторых, необходимо максимально повысить полномочия органов власти, бюджеты которых получают закрепленные доходы по изменению условий налогообложения, что должно служить основным стимулом для развития и укрепления налоговой базы.

Таблица 1

*Межбюджетные трансферты и региональные финансы
в 2000–2003 гг.*

Годы	2000	2001	2002	2003
Межбюджетные трансферты из федерального бюджета				
В % от доходов консолидированных бюджетов	4,9	7,8	6,4	6,6
В % от объема консолидированного бюджета субнациональных органов власти	9,6	16,1	12,9	13,6
В % от расходов консолидированного бюджета	10,6	16,1	12,6	13,3
Показатели консолидированных региональных бюджетов (% ВВП)				
Доходы до трансфертов	12,2	12,1	12,2	11,3
Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	1,4	2,6	2,9	3,2
Расходы	14,1	14,7	15,5	14,9
Профицит (+) / дефицит (-)	0,5	0,02	- 0,4	- 0,35

Источник: расчеты по данным Минфина России, Госкомстата России, данные Института реформирования общественных финансов.

Результатом работы Комиссии при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления стала разработка двух законопроектов, принятых Федеральным собранием в виде федеральных законов в 2003 году: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а также основных положений других законопроектов, принятых позднее, в 2004 году, а именно: «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Россий-

ской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»», «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и так называемый «большой закон» о монетизации натуральных льгот.

Базовые положения, определявшие подходы к формированию этих законов, включали конкретный перечень полномочий каждого уровня власти по выполнению обязательств государства, принципы финансового обеспечения исполнения полномочий и формы ответственности каждого уровня власти за выполнение соответствующих полномочий, принципы взаимоотношений органов власти разных уровней, обеспечивающие самостоятельность их деятельности в законодательно установленных пределах. Новые подходы к процессу реформы отразили стремление федерального центра осуществить разграничение бюджетных полномочий и ответственности, оптимизацию финансовых взаимоотношений между органами власти всех уровней бюджетной системы страны, и в первую очередь, на муниципальном уровне.

Следует отметить, что при введении в действие положений законов «реформы Д. Н. Козака», в том числе в сфере внедрения новой системы межбюджетных отношений, предусмотрен относительно длительный переходный период. Но основные изменения, безусловно, произойдут в 2005 году.

Таким образом, нововведения в законодательстве Российской Федерации требуют значительных коррективов сложившейся системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне и должны быть положены в основу при ее совершенствовании.

В настоящее время субъекты Российской Федерации активно проводят работу по приведению региональной нормативно-правовой базы в соответствии с принятыми изменениями.

Так, среди прочих, в Республике Карелия в конце 2004 г. были приняты Закон «О городских, сельских поселениях в Республике Карелия» №813-ЗРК от 1.11.2004 г., Закон «О наделении городских поселений статусом городского округа» №824-ЗРК от 1.1.2004 г., Закон «О муниципальных районах в Республике Карелия» №825-ЗРК от 1.12.2004 г., согласно которым в состав республики входят 2 городских округа, 16 муниципальных районов, включающие 22 городских поселения и 80 сельских поселений. Сейчас идет работа над проектами законов «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» и «О внесении изменений и дополнений в Закон РК "О бюджетном процессе в Республике Карелия", предварительные результаты принятия которых мы сможем оценить в течение 2005-2006 годов.

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕСУРСНОГО КОМПЛЕКСА РЕГИОНА

А. А. Голдобина

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Представлены исследования новых форм и методов управления процессом разработки и реализации программы освоения недр Республики Карелия. Программа отражает основные положения действующей социально-экономической, экологической, структурной политики и возможные ориентиры функционирования прогнозируемой экономической системы «горная отрасль – территория – население – природа» в регионе. Вместе с тем принятие второй части Налогового кодекса РФ, отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы ставят перед региональными органами власти, недропользователями и коллективом разработчиков новые задачи формирования механизма управления горной отраслью в условиях отсутствия государственных инвестиций. Параметры инвестиционной политики частично пересекаются с параметрами блока бюджетной политики (по бюджетным инвестиционным ресурсам). В данном блоке учитываются экзогенные параметры расчетов, связанные с процессами фондообразования и использования основных средств (ставка амортизации, процент выбытия основных фондов, коэффициент использования основных фондов, объем инвестиций в основной капитал и др.).

Основное противоречие финансовой политики по оси Центр – регионы связано с ужесточением фискального прессинга на регионы и хозяйствующие субъекты. И хотя с 1994 года взаимоотношения Федерации и субъектов изменились в сторону расширения прав и ответственности региональных органов власти, процесс передачи определенных полномочий и функций нижестоящим уровням власти носит достаточно бессистемный характер и не сопровождается соответствующими бюджетными ресурсами. Региональные органы власти, и особенно органы местного самоуправления, не наделяются достаточными для реализации своих полномочий фискальными ресурсами. Не всегда существует четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти. Передача трансфертов и различных финансовых льгот осуществляется, во-первых, на бессистемной основе, а, во-вторых, подобные действия зачастую противоречат основной задаче

региональной политики – сглаживанию межрегиональных и межтерриториальных диспропорций.

Как и прежде, федеральный центр оставляет за собой наиболее надежно собираемые налоги, дающие наибольшие поступления в бюджет. Региональные же власти все больше внимания уделяют проблемам собственности: фиксируют свои интересы в вопросах собственности во взаимоотношениях с федеральным центром и прорабатывают механизмы реализации прав собственности на субфедеральном уровне.

Крупный бизнес, со своей стороны, стремится заручиться поддержкой республиканской и местной власти. Значительная часть ресурсов территориальных бюджетов уходит на развитие социальной инфраструктуры, т. к. средства федерального бюджета на эти цели привлечь достаточно сложно.

Одним из факторов, оказавших важное влияние на экономическое развитие Республики Карелия и характер межбюджетных отношений, является распределение прав собственности на природные ресурсы. В республике права доступа и контроль за природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и Республики Карелия. В 1993 году в целях эффективного распределения прав собственности на природные ресурсы, в соответствии с законами РФ и Республики Карелия «О недрах» в республике начата работа по лицензированию пользования недрами на конкурсной основе. Внедрена новая форма лесопользования – лесные аукционы, способствующие постепенному формированию рыночной цены лесных ресурсов и получению дополнительных доходов для лесного хозяйства. С другой стороны, известно требование превращения платежей за право использования природных ресурсов в один из основных источников финансирования федерального фонда финансовой поддержки регионов. Это выдвигает на передний план отношения территориальных и местных бюджетов (районов, городов, поселков), проблемы согласования интересов, налоговых и бюджетных полномочий между структурными единицами.

В ходе экономических реформ появилось большое число индивидуальных и коллективных частных товаропроизводителей, внутриотраслевые связи существенно деформировались, а частично исчезли полностью. Увеличилось число равноправных участников процесса прогнозирования. Вследствие этого возросла координационная роль региональных и местных властей, общественных организаций, заинтересованных в объединении интересов всех экономических субъектов.

В данном исследовании в результате проведения системного мониторинга экономической, социальной и экологической ситуации в горной отрасли промышленности была определена эффективность новых форм и методов взаимодействия региональных экономических субъектов. Выполненный углубленный анализ проблем, стоящих перед горными предприятиями, позволил выявить региональные особенности и пути согласования интересов различных экономических субъектов. К числу основных проблем предприятий горной отрасли республики, появившихся в рыночных условиях, относятся финансовое состояние предприятий и ограниченность бюджетных ассигнований, способствовавших проведению только относительно небольших научно-исследовательских, тематических и ревизионных работ с целью получения дополнительной информации, позволяющей усилить внимание к ним инвесторов.

В связи с этим необходим переход на качественно новый уровень внутрирегионального и внутритерриториального развития минерально-сырьевой базы. Дальнейшего исследования требует решение проблемы взаимоувязки региональных программ с отраслевыми, осуществляемыми на территории республики, с уточнением приоритетности программных мероприятий и возможным изменением территориальных пропорций в распределении средств на реализацию отраслевых программ.

В настоящее время существует несколько подходов к управлению развитием природно-хозяйственного комплекса региона (схемы размещения производительных сил, программно-целевое планирование и др.). Данные подходы не учитывают критерий экономической эффективности управления, приобретающий все большее значение в условиях ограниченности финансовых ресурсов на всех уровнях управления. Таким образом, эффективное управление развитием природных ресурсов региона должно включать следующие основные направления:

- оценка внутренних региональных ресурсных возможностей и ограничений, в том числе природно-ресурсного потенциала, размеров капитала и состояния производственной инфраструктуры, размеров трудового потенциала, состояния финансово-кредитной системы региона, его научно-технического потенциала, а также возможностей привлечения дефицитных ресурсов извне;

- выбор стратегии комплексного развития региона с определением основных целей и приоритетов, средств и методов их достижения. Особенно важно обоснование выбора хозяйственной специализации

региона и направлений повышения конкурентоспособности региональной экономики;

- учет особенностей инновационной политики в природоохранной деятельности в условиях глобализации;
- формирование механизмов стимулирования инноваций в природоохранной среде;
- оценка инвестиционных проектов.

ТРАНСФЕРТНЫЙ МЕХАНИЗМ КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ РЕГИОНАЛЬНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Н. С. Горлевская

Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Апатиты

Асимметричное развитие связывается с центростремительными тенденциями, взаимным удалением региональных показателей друг от друга, все большим межрегиональным расслоением. Для России, страны с колоссальной территорией и объективно сильными дифференцированными условиями жизни населения и производства в различных регионах, проблема региональной экономической асимметрии не нова, и межрегиональное выравнивание традиционно рассматривается как одна из целей при формировании территориальных пропорций.

Бюджетная политика является частью региональной, так как именно бюджет является ее ядром, т. е. одновременно и фактором, и индикатором социально-экономического состояния. Поэтому в соответствии с изменениями в структуре региональных экономических потенциалов меняется также и конфигурация бюджетного пространства. Речь идет о собственных доходах территорий, т. е. доходах без учета финансовой помощи из федерального бюджета.

Межбюджетное регулирование не является единственным инструментом, с помощью которого государство корректирует экономические и социальные процессы на своей территории. Но по разным причинам именно этот механизм приобрел широкую известность в связи с обсуждением проблемы региональной асимметрии и особенно дифференциации бюджетной обеспеченности населения.

Общеизвестно, что бюджетная обеспеченность российских регионов, формируемая за счет собственных источников, характеризуется глубокой дифференциацией. Соответствующий показатель у 90% ре-

гионов меньше среднероссийского уровня, а у порядка 50 регионов составляет менее $\frac{1}{2}$ от среднего показателя. Одновременно особо выделяются семь субъектов – их бюджетная обеспеченность значительно превышает среднероссийский уровень: Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО, Эвенкийский АО, Таймырский АО и г. Москва. В целом лишь $\frac{1}{5}$ часть субъектов Федерации характеризуются обеспеченностью, выше, чем средняя по стране, остальные регионы являются аутсайдерами. Увеличение разброса показателей бюджетной обеспеченности по регионам не является случайным, во многом оно провоцируется некоторыми существенными особенностями современного трансфертного механизма.

Как известно, в соответствии с теорией, трансфертному механизму в основном присущи две функции – стимулирования и выравнивания. Необходимым условием ориентации властей на рост налогового потенциала является то, что ранги регионов, касающиеся бюджетной обеспеченности, до и после предоставления трансфертов не должны меняться местами. Если это условие отсутствует, то трудно рассчитывать на консолидацию интересов регионов-доноров и регионов-реципиентов и, наоборот, легко прогнозировать повсеместное распространение иждивенческих настроений со всеми вытекающими из этого последствиями для регионального развития.

Трансфертная политика в нашей стране направлена на то, чтобы максимальные объемы трансфертов поступали в наименее обеспеченные регионы и последовательно уменьшались на пути к более обеспеченным регионам. Это означает, что задача обеспечения текущего (без акцента на развитие территории) бюджетного выравнивания стала на практике абсолютно приоритетной. Фактически это уже не выравнивание, а «уравниловка», и функция стимулирования развития полностью подавлена. Это свойство трансфертного механизма нельзя назвать безобидным. С одной стороны, оно притупляет направленность на развитие экономического и налогового потенциала, с другой – в лучшем случае консервирует существующие региональные диспропорции, в худшем – их усугубляет, так как относительное финансовое положение регионов-аутсайдеров не улучшается.

Расстановка акцентов в политике лишь на текущем бюджетном выравнивании неизбежно приводит к увеличению асимметрии в перспективе и является в этом смысле тупиковым решением. Складывается ощущение необратимых тенденций, связанных с углублением региональных диспропорций. Назрела необходимость коренного изменения подходов, связанных с региональным выравниванием. В докладе

будет дана оценка сложившихся бюджетных диспропорций между регионами, изменений конфигураций бюджетного пространства и определены принципиальные направления изменений подходов, связанных с региональным выравниванием.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

Н. П. Грацианова

Мурманский институт экономики и права, г. Мурманск

Переход к рыночным методам хозяйствования обусловил коренное реформирование всей финансовой сферы Российской Федерации, в том числе финансовой политики и ее основного звена – бюджетной политики.

Таким образом, приоритетной задачей для органов управления финансами является формирование эффективной бюджетной политики, особенно в региональном разрезе, гарантирующей как выполнение закрепленных функций государственной власти, так и обязательств перед собственным населением, что и определяет актуальность темы исследования. Эффективность бюджетной политики – ключевой фактор общей макроэкономической устойчивости региона.

Таким образом, необходима разработка научно обоснованных теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию механизмов формирования бюджетной политики региона.

Для этого необходимо решить следующие задачи:

- уточнить сущность бюджетной политики региона;
- выявить критерии и показатели, отражающие эффективность бюджетной политики региона;
- обосновать методы совершенствования механизмов бюджетной политики региона.

Так как наиболее важными направлениями бюджетной политики являются сбор бюджетных доходов, выполнение бюджетных обязательств, управление бюджетным дефицитом и государственным долгом, то и эффективность всей бюджетной политики может быть оценена исходя из результативности деятельности органов исполнительной власти в указанных направлениях. Состояние региональных финансов оказывает весьма сильное воздействие на реальную экономику,

поэтому динамика основных макроэкономических показателей также может выступать одним из критериев успешности осуществляемой бюджетной политики.

В качестве критериев эффективности бюджетной политики предлагаются следующие показатели: уровень собираемости бюджетных доходов в целом, налогов, в частности; уровень выполнения бюджетных обязательств; величина бюджетного дефицита и темпы роста государственного долга; объем финансовых ресурсов, отвлекаемых на обслуживание регионального бюджета; формы и методы, используемые для финансирования дефицита регионального бюджета; динамика валового регионального продукта; уровень безработицы.

В период 2000-2003 гг. ситуация в региональных финансах Мурманской области формировалась под влиянием следующих основных внешних и внутренних факторов: замедления темпов роста производства ведущих отраслей экономики области; состояния внешнеэкономической конъюнктуры и изменений цен на цветные металлы; развития налоговой реформы (принятие новых глав Налогового кодекса РФ, отмена ряда налогов, введение новых налогов); продолжения реформы межбюджетных отношений, принятия ряда решений на федеральном уровне, повлекших существенный рост расходов региональных бюджетов.

В целом ситуация в сфере финансов области оценивается как стабильная, но достаточно противоречивая. В реальном секторе экономики преодолен системный кризис, возникший в период перехода к рынку, создана финансовая основа для устойчивого развития предприятий. Многие бюджетобразующие предприятия стали прибыльными, что позволило в значительной мере снизить остроту проблемы недостатка собственных оборотных средств. В большинстве отраслей преодолен кризис платежеспособности: существенно снизились объемы просроченных задолженностей и неденежных форм платежей, улучшилась структура расчетов. В результате проведенной реструктуризации кредиторской задолженности перед бюджетами нормализовались взаимоотношения предприятий с фискальными органами, значительно повысилась собираемость налогов. Многими ведущими предприятиями проведена переоценка основных фондов в соответствии с рыночными ценами, повысилась их капитализация. Укрепление финансовой устойчивости обусловило рост инвестиций за счет собственных источников, повысило кредитоспособность предприятий, что повлекло рост кредитов и займов как на текущие нужды, так и на инвестиционные цели.

В связи с этим становится жизненно необходимым дальнейшее совершенствование механизмов бюджетной политики Мурманской области как важного рычага ускорения темпов экономического роста и качества жизни населения. Необходимо учитывать основные тенденции и факторы развития бюджетной системы Мурманской области и внедрять мероприятия по повышению уровня действенности бюджетной политики в регионе, которые могут быть использованы финансовыми органами при разработке системы мероприятий, необходимых для повышения эффективности бюджетной политики региона и муниципальных образований.

Этому могут способствовать следующие мероприятия:

- внедрение комплексной системы индикаторов для оценки эффективности бюджетной политики региона;
- использование методики определения эффективности бюджетной политики субъектов Федерации и муниципальных образований, которая позволяет повысить результативность социально-экономической политики.

Для обеспечения эффективности бюджетной политики региона при ее разработке должны соблюдаться определенные требования: научный подход к ее формированию, учитывающий реальное состояние экономики, финансов и бюджетной системы региона; переход от сметного к программно-целевому методу планирования; четкое определение основных направлений на ближайший период и перспективу, целей и задач; обоснованность выдвигаемых мер и предстоящих решений должна подкрепляться соответствующими расчетами общей стоимости затрат бюджета в связи с принимаемыми решениями, а также отдаленных финансовых последствий.

Важным условием совершенствования механизмов бюджетной политики является гласность этого процесса и участие общественности (представителей науки и НКО) в обсуждении и разработке критериев и методов формирования эффективной бюджетной политики региона.

КОМПОЗИТНЫЕ ИНДЕКСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КАЧЕСТВА КАК КРИТЕРИЙ ДЛЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Т. Г. Губанова¹, Д. Л. Волынский²

¹Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск,

²University of Georgia, GA, USA

Как показывает мировая практика, федеральных средств для финансирования защиты окружающей среды и ее восстановления на республиканском и местном уровнях никогда не хватает. Значительная часть территориальных налоговых поступлений расходуется на покрытие дефицита федерального бюджета. Местные предприятия, загрязняющие окружающую среду, выплачивают государству различного рода платежи, штрафы, пени и неустойки. В результате цена на товары и услуги этих предприятий искажается. Конкурентоспособность местного товаропроизводителя ставится под угрозу, поскольку предприятие, расположенное в другом регионе, может быть выведено из под подобного налогообложения. Особенно это сказывается на деятельности предприятий, производящих товары широкого потребления, для которых налоговое бремя тяжелее в сравнении с предприятиями – экспортерами природных ресурсов и предприятиями ТЭК.

Тем временем урон окружающей среде, наносимый потреблением и использованием многих товаров и услуг, сопоставим с ущербом, причиненным в процессе их производства. Это наводит на мысль, что именно товары и услуги, производимые предприятием, загрязняющим окружающую среду, должны являться базой для налогообложения, а не его производственный процесс.

Настоящее исследование представляет собой попытку использования налога с продаж и НДС для сокращения негативного влияния от производства и потребления потребительских товаров на окружающую среду. Это, в свою очередь, создаст базу для пополнения территориального бюджета и предпосылки для выравнивания конкурентоспособности различных предприятий. Исследование базируется на анализе совокупного экологического ущерба, наносимого при производстве и потреблении товаров и услуг (life-cycle-analysis). Идея анализа заключается в использовании композитных индексов для оценки негативных последст-

вий от производства и потребления того или иного товара на окружающую среду.

В статье сделан обзор наиболее распространенных в Европейском Союзе схем налогообложения товаров в зависимости от их экологического качества. Упомянутые схемы могут быть улучшены посредством использования индикаторов экологического качества. Подобные индикаторы характеризуют совокупную нагрузку от производства и потребления конкретного товара на окружающую среду.

В процессе рассмотрения и анализа трех наиболее совершенных схем калькуляции индексов экологического качества – голландских “Эко-индикаторов” (Eco-Indicator 95 и Eco-Indicator 99), а также шведской Системы экологических приоритетов (Environmental Priorities System) – было установлено, что экологическое налогообложение различных товаров может осуществляться с использованием единой налоговой ставки, композитного индекса и корректирующего фактора.

Влияние экологического налогообложения товаров должно рассматриваться не только с точки зрения наполнения бюджетов различных уровней, но и с позиции предприятия-налогоплательщика. Мы анализируем причины, по которым несколько европейских компаний внедрили системы калькуляции индексов экологического качества. Основной акцент в мотивации сделан на улучшении имиджа компании с целью повышения ее конкурентоспособности.

В процессе исследования авторы постарались избежать категорических суждений. Экономическим методам контроля и предотвращения загрязнения окружающей среды еще предстоит стать основным инструментом государственной политики. Тем не менее композитные индексы экологического качества как критерий для экологического налогообложения являются заслуживающим пристального внимания инструментом фискальной политики на уровне региона.

СТРУКТУРА ДУШЕВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ЗА СЧЕТ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

В. А. Гуртов

Центр бюджетного мониторинга
Петрозаводского государственного университета, г. Петрозаводск

Бюджет муниципалитета или субъекта Федерации – важнейший инструмент исполнительной и законодательной власти в формировании и осуществлении социально-экономической политики. В многоуровневой бюджетной системы принципиально важное значение приобретают межбюджетные отношения. Открытость и прозрачность бюджетного процесса на всех его стадиях обеспечивается доступом к идентичной информации о бюджете и бюджетном процессе для властных структур и граждан, понятностью бюджетной информации и возможностью граждан влиять на бюджетную политику.

Наибольшее значение для граждан имеет состояние финансово-экономической ситуации по месту их жительства, что в значительной мере обусловлено уровнем бюджетной обеспеченности. Для анализа душевой бюджетной обеспеченности необходимо учитывать все расходы бюджетов трех уровней: муниципального, регионального и федерального бюджетов на территории муниципального образования. Особая актуальность такого анализа вызвана введением с января 2006 года в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, № 131-ФЗ.

Сложность проведения анализа душевой обеспеченности за счет бюджетов всех уровней на территории муниципального образования вызвана тем, что учет расходов муниципального бюджета ведется муниципальным финансовым органом, учет расходов регионального бюджета на территории муниципалитета возможен только через анализ территориальных расходов бюджетополучателей, а учет расходов федерального бюджета на территории муниципалитета осуществляется органами федерального казначейства. На рисунке 1 приведена диаграмма, характеризующая среднедушевые расходы за 2004 год за счет муниципального, республиканского и федерального бюджета на территории муниципальных образований Республики Карелия.

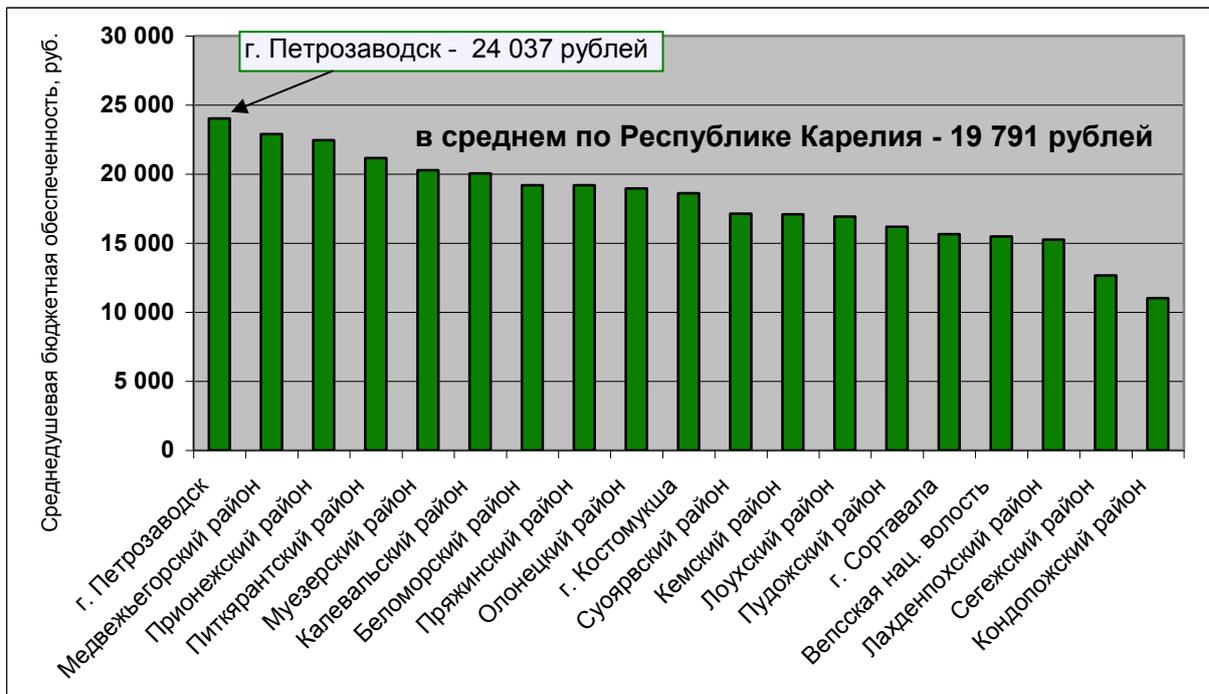


Рис. 1. Среднедушевые расходы за счет муниципального, республиканского и федерального бюджета на территории муниципальных образований Республики Карелия за 2004 год

Как и следовало ожидать, наибольшая величина среднедушевых расходов приходится на столицу Республики Карелия – город Петрозаводск и составляет величину 24 тыс. рублей на жителя при средней величине 19,8 тыс. рублей на жителя по Республике Карелия. Наименьшая величина среднедушевых расходов наблюдается в Кондопожском районе и составила 11,0 тыс. рублей на жителя. Дисперсия среднедушевой обеспеченности по муниципальным образованиям достаточно высока и составляет двукратную величину между максимальным и минимальным значением. В структуре среднедушевых расходов по городу Петрозаводску расходы федерального бюджета составляют около 40% и в основном приходятся на статью «Образование» и «Дорожное хозяйство». В общей структуре расходов бюджетов всех уровней на территории муниципального образования г. Петрозаводска каждый четвертый рубль расходуется по статье «Образования», а каждый восьмой рубль – по статье «Дорожное хозяйство» и по статье «Государственное управление и местное самоуправление».

Анализ среднедушевой бюджетной обеспеченности за счет бюджетов различных уровней на территории муниципального образования позволяет более объективно подходить к распределению, в рамках су-

ществующего законодательства, процентного соотношения регулируемых доходов для зачисления в федеральный, республиканский и муниципальный бюджеты. В связи с этим формирование доходной части муниципального бюджета обуславливает величину и структуру его расходной части. На рисунке 2 приведена среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия за счет муниципальных бюджетов. Обратим внимание, что в городе Петрозаводске ситуация изменилась на противоположную и по душевой обеспеченности за счет муниципальных бюджетов Петрозаводск находится на последнем месте.

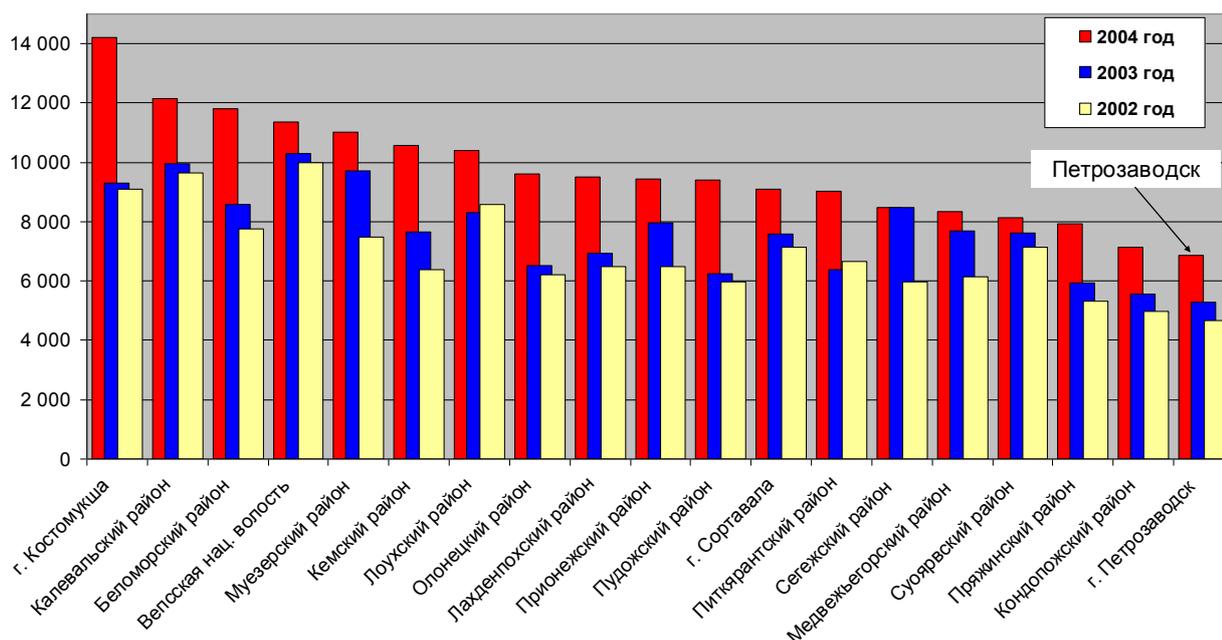


Рис. 2. Среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия (за счет муниципальных бюджетов)

Доклад подготовлен при поддержке гранта РГНФ № 03-02-12010в. “Создание и сопровождение информационной системы с Интернет-доступом “Бюджет и межбюджетные отношения. Регионы России”. Фактические материалы, используемые в докладе, подготовлены совместно с сотрудниками Министерства финансов Республики Карелия и Управления федерального казначейства РФ по Республике Карелия.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ И БЮДЖЕТНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

С. И. Гусев

Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю,
г. Барнаул

Успешное развитие экономики любого государства во многом зависит от достоверности и оперативности получения информации о состоянии государственных финансовых и материальных ресурсов, а также возможности эффективного управления ими.

Система государственных финансов – это единый комплекс структурных и функциональных органов обеспечения их финансовых операций, посредством которых они осуществляют аккумуляцию денежных фондов и производят расходы. Данная сфера является одной из ключевых в финансовой системе страны, что и предопределяет необходимость выработки мер по повышению результативности ее использования.

В Российской Федерации органы федерального казначейства были образованы сравнительно недавно, двенадцать лет назад. Однако их развитие шло достаточно высокими темпами; именно казначейские технологии позволили отладить стадии бюджетного процесса, обеспечить целевой характер использования бюджетных средств, стабилизировать финансовую систему страны. Вместе с тем в настоящее время в РФ еще не созданы организационно-экономические условия для повышения эффективности использования казначейской системы исполнения бюджетов.

Это обусловлено тем, что полномочия органов казначейства, установленные в период их образования, практически не видоизменились в связи с новыми задачами и условиями социально-экономического развития общества и ускоренного роста ВВП. Как показывает практика, правовое и нормативное регулирование организации и функционирования органов казначейства отстает от тех темпов, которыми развивается эта структура. Проблемы дальнейшего развития казначейства в части теоретических, методологических, организационных вопросов могут быть решены только на основе внесения соответствующих изменений в законодательство и Бюджетный кодекс.

Органам казначейства предстоит реализовать важные направления в проведении государственной бюджетной реформы. В стратегии бу-

душей финансовой системы страны казначейству должна быть отведена приоритетная роль. По нашему мнению, на казначейство необходимо возложить более широкий диапазон обязанностей в сфере управления государственными финансами, т. к. в настоящее время его органы участвуют лишь опосредованно в управлении национальным бюджетным потенциалом, не выполняют в полной мере назначение "централизованной бюджетной бухгалтерии" и только находятся на пути превращения в эффективный механизм реализации государственной финансовой политики. Поэтому казначейство должно стать важнейшим элементом интегрированной системы управления государственными финансами, существенно расширив свои функции.

Отправной точкой для решения многих проблем бюджета современного государства служит рассмотрение последнего в качестве целостной юридической единицы. Такой взгляд на государство позволяет использовать применительно к нему фундаментальные признаки и атрибуты юридического лица: правоспособность и способность нести обязанности, наличие обособленного имущества (собственности) и возможность отвечать им по своим обязательствам и т. п. В настоящее время законодательством РФ установлен ряд специальных организационно-правовых форм для отдельных бюджетных учреждений, унитарных предприятий. Но юридическая форма определения государства в целом отсутствует, что в бюджетной сфере приводит к неурегулированности правовых полномочий и отношений между бюджетами разных уровней, между бюджетом и так называемой внебюджетной деятельностью, к нецелевому и нерациональному расходованию бюджетных средств и т. п.

Важнейшими следствиями определения государства как юридического лица являются следующие:

- государственные ресурсы отделены от ресурсов частных лиц;
- все активы, пассивы и собственный капитал государства как юридического лица отражены в его балансе;
- управление государственными финансами (активами) осуществляется централизованно специализированным бюджетным учреждением;
- все правовые нормы, касающиеся сбора государственных финансовых ресурсов (налоговых, таможенных и проч.) и их расходования (на образование, науку, пенсионное и другие виды социального обеспечения и т. п.), рассматриваются в рамках только бюджетного законодательства, в котором Бюджетный кодекс РФ имеет высшую юридическую силу, как, например, Гражданский кодекс РФ в гражданском законодательстве.

В настоящее время это не так. Налоговые вопросы полностью отданы на откуп Налоговому кодексу, таможенные – Таможенному. В законах о науке и образовании содержатся нормы, заранее устанавливающие

процент расходов на них. Бюджетные организации осуществляют внебюджетную деятельность нередко с нарушением ГК РФ, вопросы финансирования социальной сферы почти полностью регулируются государственными внебюджетными фондами со своими собственными бюджетами и законами.

Отсутствие единого подхода в управлении различными сферами государственных финансовых ресурсов, долговременной стратегии в проведении национальной бюджетно-налоговой политики является тормозом в социально-экономическом развитии России, который правомерно трактовать как кризисные явления в существующей модели бюджетной системы. Это порождено, если прибегнуть к самой общей формулировке, отставанием в реформировании финансов постсоциалистического государства.

По нашему мнению, проблема оптимизации системы бюджетного регулирования может решаться не только с позиции достижения таких общепризнанных целей, как экономическая эффективность, социальная справедливость, политическая стабильность, но и на основе наиболее точного учета фактора собственности в бюджетном процессе, а также разработки механизма ее воздействия на межбюджетные отношения.

Реализация собственности в межбюджетных отношениях осуществляется по двум основным составляющим. Первая составляющая означает реализацию собственности в бюджетном процессе в целом. Вторая составляющая представляет собой перераспределение собственности под воздействием самих межбюджетных отношений. Это перераспределение собственности проявляется в следующих основных формах.

- Качественное перераспределение отношений собственности в межбюджетных отношениях. Оно заключается в расширении области и повышения роли владения и распоряжения. Перераспределение отношений собственности в этом случае обусловлено спецификой межбюджетных отношений, которые в структуре бюджетного процесса представлены по вертикали бюджетной системы. Качественное перераспределение отношений собственности наблюдается также в случае проявления отношений пользования в основном в сфере политики расходов бюджета Федерации (ее субъекта).

- Количественное перераспределение собственности через межбюджетные отношения. Эта форма перераспределения осуществляется через изменения долей доходов и ставок регулирующих налогов в межбюджетных отношениях. Перераспределение собственности осуществляется также через изменения размеров федеральных и региональных трансфертов.

БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

В. В. Дюбин

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

Проблема регионального развития на современном этапе становления федеративных отношений в России является одной из ключевых.

Наблюдаемая огромная дифференциация в уровне развития регионов, оказывает существенное влияние на остроту социальных проблем. Достаточно наглядно это проявилось в начале года, в ходе замены натуральных льгот денежными выплатами отдельным категориям населения, когда одни субъекты РФ за счет региональных бюджетов не могли обеспечить выплаты даже на уровне минимально рекомендованных Правительством Российской Федерации, тогда как некоторые фактически сохраняли натуральные льготы и обеспечивали денежные выплаты.

Актуальность изучения особенностей регионального развития и роли бюджетов в его обеспечении представляется обоснованной также в плане завершения реализации в 2005 году программы развития бюджетного федерализма, согласно которой расходные обязательства регионов будут обеспечены финансовыми ресурсами на долговременной основе и нормативы налоговых доходных источников бюджетов субъектов не будут пересматриваться в долгосрочном плане.

Аналізу были подвергнуты показатели экономического развития 22 субъектов РФ (4 региона из Северо-Западного федерального округа и по 3 из всех остальных) за 2001-2003 годы. При отборе субъектов РФ использовались данные комплексной оценки экономического развития регионов таким образом, чтобы по каждому округу были представлены регионы с разным уровнем экономического развития. Учитывались также и показатели численности населения в регионе.

Рассмотрены динамика доходных источников региональных бюджетов, соотношение собственных доходов и доходов, поступающих в виде финансовой помощи из федерального бюджета, вклад налога на доходы физических лиц, налогов от субъектов малого предпринимательства в доходы региональных бюджетов, особенности структуры расходов бюджетов, текущего положения бюджетов субъектов РФ и особенности общественных потребностей и ресурсов. Аналізу были подвергнуты также показатели промышленного развития и инвестиционной деятельности в регионах.

В ходе анализа выявлено, что финансовую помощь регионы получают как за счет федерального фонда финансовой поддержки, так и через другие разделы федерального бюджета. Помощь получают как дотационные регионы, так и регионы с высоким уровнем экономического развития. Причем помощь за счет других разделов сопоставима с объемами финансирования за счет фонда финансовой поддержки.

В целях выявления взаимовлияния исследуемых параметров экономического развития исследуемой группы субъектов РФ проведен анализ взаимосвязи собственных доходов бюджетов регионов и доходов населения с основными показателями экономики регионов. В качестве метода выявления взаимозависимости использовался расчет коэффициента корреляции по общепринятой методике.

Установлено, что собственные доходы бюджетов исследуемой группы субъектов РФ имеют слабую, приближающуюся к средней, зависимость от объемов промышленного производства. Коэффициент корреляции по годам составил соответственно 0,42, 0,47 и 0,38. Еще более низкие показатели наблюдались во взаимосвязи собственных доходов с инвестициями в основной капитал.

Несколько иная картина наблюдается во взаимосвязи собственных доходов бюджетов и показателей общественных потребностей.

Собственные доходы имеют устойчивую среднюю связь с доходами населения (0,5-0,51 в исследуемый период). Объемы розничной торговли также характеризуются средней связью, однако наблюдается тенденция снижения показателей. Коэффициент корреляции последовательно снижался: с 0,6 в 2001 году до 0,5 – в 2002 году и 0,42 в 2003 году.

По платным услугам связь еще более существенная и тенденция, противоположная применительно к товарообороту. Коэффициент составил 0,69, 0,8 и 0,81 соответственно по годам.

Не абсолютизируя наблюдаемые изменения, отметим, что показатели товарооборота и объема платных услуг характеризуют в определенной мере платежеспособность населения, рост денежных доходов населения, которые в существенной степени связаны с налоговыми платежами граждан.

Отдельно остановимся на зависимости собственных доходов бюджетов и доходов от малого предпринимательства. Выявлены значительные колебания величины коэффициента по годам. В 2001 году связь была слабой: $r = 0,41$. В 2002 году показатель снизился до 0,18, а в 2003 году связь усилилась до среднего уровня (0,54).

Уместно предположить, что наблюдаемая динамика отразила изменения налогового законодательства по данным налогам, происшедшие в анализируемый период.

При изучении зависимости доходов населения и показателей экономического развития рассматривались влияния как со стороны показателей бюджета, так и показателей удовлетворения общественных потребностей.

Связь между собственными доходами бюджетов регионов и доходами населения оказалась средней (0,5 – 0,51).

Сильная связь доходов населения выявлена с платными услугами и розничным товарооборотом. В первом случае коэффициент составил 0,69, 0,8 и 0,81 соответственно по 2001 – 2003 гг. Во втором связь была еще более выраженной – 0,89, 0,7 и 0,91 соответственно. Такие показатели свидетельствуют, что абсолютное большинство средств население направляет на текущее потребление.

В определенной мере это подтверждает слабая связь динамики доходов населения и числа легковых автомобилей, находящихся у него в собственности ($r = 0,35 - 0,5$), а также с объемами строительства жилья (0,25 – 0,3). В какой-то мере это объясняется, видимо, тем, что значительная часть средств, используемых для покупки автомобилей и вкладываемых гражданами в жилье, составляет ту часть доходов, которые не проходят через официальную статистику (зарплата «в конвертах» и иные «безналоговые» доходы).

Расчет зависимости доходов населения и иных показателей экономического развития выявил следующую картину. Очень высокая взаимосвязь доходов населения и объемов промышленного производства (0,87 – 0,92). Также сильная связь наблюдается с объемами инвестиций (0,77 – 0,82). И это несмотря на достаточно существенные различия регионов, как в промышленном развитии, так и в особенностях инвестиционной деятельности.

Не выявлено существенной связи доходов населения и доходов бюджетов от малого предпринимательства, наибольший показатель отмечен в 2003 году, всего 0,18. Возможные объяснения уже приводились выше.

Полученные данные отражают экономические, прежде всего налоговые и бюджетные, отношения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации и показывают, что существовавшая по состоянию на 2005 год система не имеет достаточных стимулов для регионов в наращивания собственных доходов. Изменить положение дел призваны произошедшие в 2004 году существенные изменения в административном, налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации. Оправдаются ли эти надежды – покажут дальнейшие исследования.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ РОССИИ

Н. В. Дядик

Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Апатиты

Налоговое пространство любого государства, регионы которого обладают определенной степенью самостоятельности, гетерогенно. Россия не является исключением из правила. Субъекты Федерации, обладая различным природно-ресурсным, экономическим, производственным, кадровым потенциалом, не могут обеспечивать одинакового уровня бюджетных (налоговых) доходов. Помимо неоднородности налогового потенциала немаловажную роль в уровне собираемости налогов, сбалансированности и справедливости налоговой системы территории играет региональная налоговая политика, эффективность которой свидетельствует о степени реализации налогового потенциала региона.

При оценке имеющегося налогового потенциала региона и анализе эффективности его использования целесообразно разграничивать два аспекта данного понятия: налоговый потенциал в узком и широком смысле.

Налоговый потенциал в общем смысле можно определить как совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории.

В более узком, прикладном, смысле налоговый потенциал – это максимально возможная сумма налоговых поступлений с каждого налогооблагаемого ресурса региона, исчисленная в условиях действующего законодательства.

Выбор того или иного аспекта рассмотрения налогового потенциала региона зависит от решаемой задачи. Так, оценку налоговой активности региональных властей и, главным образом, оценку собираемости налогов в отдельных регионах и сопоставление регионов по этому показателю целесообразно базировать на исследовании налогового потенциала региона в узком смысле. При решении масштабных задач, связанных с совершенствованием налоговой системы, а также при формировании бюджетной и кредитно-финансовой политики центра в отношении регионов необходимо оценивать налоговый потенциал региона в широком (общем) смысле.

Налоговый потенциал не является величиной, заданной извне и зависящей только от историко-географических и неуправляемых экзогенных факторов (таких, как уровень цен на продукцию региональной промышленности, динамика основных макроэкономических показателей). Даже будучи сформированным под их воздействием, налоговый потенциал региона может быть изменен силами территориальных органов власти. В числе главных мер здесь могут выступать: стимулирование развития приоритетных для экономики региона отраслей, открытая инвестиционная политика, грамотное распоряжение объектами региональной собственности. Именно в силу наличия возможности управления налоговым потенциалом актуализируется задача поиска путей повышения эффективности его реализации. Причем эта задача может быть даже более актуальной, чем задача повышения самого потенциала, поскольку логично сначала научиться максимально эффективно использовать существующую налоговую базу, а уже затем заниматься ее расширением.

Решение поставленной задачи невозможно без формирования соответствующего инструментария по оценке эффективности реализации сложившегося на территории региона налогового потенциала. Следует заметить, что в отечественной экономической практике показатели, позволяющие такую оценку провести, отсутствуют.

Одним из таких инструментов может стать показатель, характеризующий степень отклонения соотношения налоговых доходов региона и валового регионального продукта (ВРП) от среднего значения по федеральному округу или России в целом. Важным преимуществом предлагаемого показателя является его относительный характер. С помощью этого показателя можно оценить степень реализации налогового потенциала (эффективность налоговой политики) вне зависимости от его абсолютного значения в любом регионе и провести обоснованные межрегиональные сопоставления.

Использование предложенных подходов к оценке степени реализации налогового потенциала регионов России позволит повысить обоснованность и эффективность решений, принимаемых в рамках региональной налоговой политики.

О ВОЗМОЖНОСТИ ОБСЛУЖИВАНИЯ СЧЕТОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ КРЕДИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

А. В. Егоров

Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск

В отношении местного самоуправления Конституция Российской Федерации, закрепляя гарантии его самостоятельности, в том числе экономической и финансовой, предусматривает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (статья 12; статья 132, часть 1). Соответственно степень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления определяется их бюджетной компетенцией, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Таким образом, из Конституции Российской Федерации, а именно из закрепленных в ней требований единства финансовой политики и финансового регулирования, установления правовых основ единого рынка, единства экономического пространства, получивших развитие в федеральных законах, вытекает, что функционирование бюджетной системы Российской Федерации имеет целью гарантирование основ конституционного строя, финансовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что, в свою очередь, предопределяет конституционные требования к надлежащей регламентации бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как участников бюджетных отношений, в том числе – по обслуживанию счетов бюджетов.

Оценка пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающих в качестве общего правила обслуживание счетов бюджетов Банком России и допускающих возможность выполнения соответствующих функций кредитными организациями при отсутствии учреждения Банка России на соответствующей территории или при невозможности выполнения ими этих функций должна осуществляться исходя из публично-правовой природы бюджетных правоотношений в системной связи с действующим финансовым регулированием, включая банковское.

Таким образом, взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации и установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушают финансовую самостоятельность муниципальных образований, а также не исключают возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом (на конкурсной основе).

Данный вывод был подтвержден Конституционным судом Российской Федерации в резолютивной части Постановления от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия, которым были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, «поскольку, по смыслу этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования, предполагается, что установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом».

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает случаи, когда кредитные организации вправе обслуживать счета бюджета. В частности, такие случаи закреплены:

– статьей 13 Федерального закона от 25.09.1997 г. № 126–ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой органы местного самоуправления выполняют функции по организации местных финансов во взаимодействии с финансово-кредитными организациями, содействуют развитию рынка местных финансов, местных финансово-кредитных организаций и в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации вправе выбирать из числа банков уполномоченный банк путем проведения открытого конкурса;

– частью 4 статьи 9 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 г. № 3955-1 (с изменениями и дополнениями) кредитные организации по заключаемому на конкурсной основе договору могут выполнять отдельные поручения органов местного самоуправления, осуществлять операции со средствами местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ; соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля за использованием бюджетных средств.

В соответствии с п. 2 ст. 156 Бюджетного кодекса РФ кредитные организации вправе осуществлять обслуживание счетов бюджета «в случае невозможности выполнения учреждениями Банка России функций по обслуживанию счетов бюджета».

В настоящий момент расчетно-кассовые центры (далее – РКЦ), расположенные в муниципальных образованиях, не способны выполнять в полном объеме функции по обслуживанию счетов местных бюджетов.

Основными условиями обслуживания кредитной организацией счетов бюджета муниципального образования, которые не могут быть выполнены РКЦ, являются:

1. Соблюдение условий казначейского обслуживания счетов бюджета муниципального образования.
2. Возможность начисления процентов по остаткам на счетах местного бюджета.
3. Совершение операций по счетам бюджета с использованием схемы электронного документооборота
4. Увеличение времени работы с муниципальными образованиями.
5. Открытие и ведение счетов в иностранной валюте.
6. Кредитование бюджета и бюджетных организаций на покрытие кассовых разрывов и иные цели, связанные с необходимостью своевременного финансирования социальных и экономических программ.

На основании вышеизложенного мы считаем, что обслуживание счетов бюджета муниципального образования может быть передано кредитным организациям в строгом соответствии с действующим законодательством, так как возможность им такая предусмотрена.

ПРИОРИТЕТЫ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н. С. Жилибина

Ростовский государственный экономический университет,
г. Ростов-на-Дону

С 2005 года в РФ введена новая система формирования бюджетов местного, регионального и федерального управления. В настоящий момент существует четкое разграничение доходных, расходных статей для каждого из этих уровней. В частности, доходы государства от налогообложения разделены между федеральным, региональным и местным бюджетами по статьям налогов. Величина налоговых статей местных бюджетов весьма скромна, например, Песчанокопский район РО РФ планирует получить (тыс. руб.):

- 1) налоги на прибыль – 19 702,5;
- 2) налоги на совокупный доход – 3 915,7:
 - единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 2 780,7;
 - единый сельскохозяйственный налог – 1 135,0;
- 3) налоги на имущество – 15 185,8:
 - налог на имущество физических лиц – 270,0;
 - земельный налог – 14 915,8;
- 4) государственная пошлина – 457,2;
- 5) задолженность по отмененным налогам, сборам, иным обязательным платежам – 269,8.

Также создан Федеральный фонд финансовой поддержки, который позволит повысить доходы наименее обеспеченных субъектов РФ, сохранив при этом стимулы к повышению уровня собственных доходов. Бюджет данного района получит дополнительно к своим доходам 52 561 100 руб. из этого фонда и всего около 152 652 600 руб. по статье «Безвозмездные перечисления (субвенции)» от других бюджетов бюджетной системы РФ, а также различных федеральных и региональных фондов.

Стоит сделать акцент на том, что данный источник дохода местного самоуправления подлежит особо жесткому контролю за использованием, к тому же каждый из фондов выделяет финансы на определенные нужды. В РФ введена система финансирования, направленная на результат.

Особое место среди доходных статей занимает статья «Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности». И хотя их запланированная сумма (3 675 700 руб.) невелика в общих доходах района (198 469 700 руб.), законодатели возлагают большие надежды на этот вид дохода.

Первой попыткой создания государственной коммерческой организации, через которую возможна реализация предпринимательской функции государства, можно считать закрепленную в первой части Гражданского кодекса РФ организационную форму – «унитарное предприятие».

Но, как показывает российский небольшой опыт, в настоящий момент самой совершенной формой является акционерное общество. При наличии у государства контрольного пакета акций АО (либо «золотой акции») сохраняется зависимость данного предприятия от государственного управления и одновременно предоставляется значительная самостоятельность для достижения коммерческих целей. Но таких предприятий немного (государственных – около 4%, муниципальных – около 6%), и они в основном крупные. В Песчанокопском районе акционерных обществ с участием государства нет, хотя существуют другие формы «казенных предприятий».

В случае нехватки (дефицита) средств в местном бюджете по законодательству руководство данного района имеет право выпустить государственные ценные бумаги, но доходы от их размещения должны составлять не более 15% суммы общего дохода за вычетом перечислений от других бюджетов бюджетной системы. Как видно из приведенных данных, если будут выпущены государственные ценные бумаги Песчанокопского района на 2005 год, то местный бюджет дополнительно получит менее 8 000 000 рублей. Но практики использования этой статьи дохода в данном районе пока нет. В основном эмиссией государственных ценных бумаг занимается федеральный бюджет, местные бюджеты в этом направлении остаются безынициативны.

Итак, новая система формирования бюджетов местного самоуправления резко отличается от существовавшей, но говорить об итогах внедрения рано. Во-первых, слишком недавно введена реформа, во-вторых, основные источники финансирования сохранились прежние.

ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. Г. Захаров, Н. Н. Прядкина

Финансовое управление Оренбургской области, г. Оренбург

Межбюджетное регулирование на региональном уровне служит цели обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Основными инструментами межбюджетного регулирования являются: установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет; дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь.

Редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), вступающая в силу с 1 января 2006 года, предполагает обязательное зачисление в бюджеты поселений земельного налога, налога на имущество физических лиц, 10% налога на доходы физических лиц, 30% единого сельскохозяйственного налога. Предварительные расчеты доходного потенциала Оренбургской области показывают, что в настоящее время именно по этим налогам есть информация о налогооблагаемой базе, позволяющая практически определить прогнозные суммы поступлений доходов в разрезе поселений. Однако закрепление только перечисленных налогов делает местные бюджеты заведомо дотационными. Помимо соотношения доходов с расходами необходимо учитывать сроки поступления доходов. В Оренбургской области земельный налог за земли несельскохозяйственного назначения и земли городов и поселков уплачивался поквартально, за сельскохозяйственные земли – 15 сентября и 15 ноября. Однако местные бюджеты не могут финансировать расходы только по истечении восьми месяцев финансового года.

БК РФ дает возможность региональным органам государственной власти устанавливать дополнительные отчисления от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации, в местные бюджеты. Нормативы этих отчислений должны быть едиными для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу (поселение, муниципальный район, городской округ), и устанавливаться законом на неограниченный срок.

При этом следует учесть, что передаваемые местным бюджетам налоговые доходы, как правило, не могут обеспечить равномерное распределение финансовых ресурсов по муниципалитетам, гарантировать определенный объем доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития. По результатам анализа прогнозируемых доходов консолидированного бюджета Оренбургской области на 2005 год в разрезе городов и районов области, проведенного на предмет равномерности распределения налоговых доходов, были выявлены два налога, поступления которых более равномерно распределены (по принятым критериям) по муниципальным образованиям. В качестве критериев были выбраны три показателя: среднее абсолютных значений отклонений подушевых доходов от среднего подушевого дохода, отношение максимального подушевого дохода к минимальному, среднее абсолютных значений отклонений отношений $ПД_i/ПД_{ср}$ от среднего отношения. Указанные показатели принимают минимальные значения по транспортному налогу и единому налогу на вмененный доход (земельный налог – на третьем месте).

Поскольку собственные полномочия органов местного самоуправления обеспечиваются за счет налоговых доходов, последние должны создавать предпосылки для заинтересованности муниципальных администраций в их повышении. В силу того, что транспортный налог является имущественным налогом (а не налогом на доходы), его поступления в меньшей степени зависят от конъюнктуры рынка; дорожный фонд упразднен, и транспортный налог уже не является источником его формирования; он достаточно равномерно распределен по муниципальным образованиям, поэтому скорее всего закрепление транспортного налога за бюджетами муниципальных районов и городских округов было бы целесообразным.

В Оренбургской области, помимо закрепляемых БК РФ налогов, в 2005 году муниципальным образованиям передан налог на прибыль по нормативу 11,4% (ставка 2%), поскольку у местных органов власти есть экономические рычаги воздействия на малые и средние предприятия, головные подразделения которых находятся на территории муниципальных образований, но даже после передачи этой части налога только 5 из 47 муниципальных образований остались недотационными.

Субъект Российской Федерации самостоятельно принимает решение о том, какую часть средств он передает в виде налоговых отчислений, а какую – в виде финансовой помощи из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой

поддержки муниципальных районов (городских округов). Ввиду сильной дифференциации по сбору налогов между муниципальными образованиями в Оренбургской области в 2005 году сделан уклон в сторону дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из регионального фонда финансовой поддержки как основного инструмента межбюджетного регулирования в таких условиях. Особо остро вопрос межбюджетного регулирования встанет с 1 января 2006 года, когда регионам придется выработать межбюджетные отношения не только с городами (городским округами) и районами (муниципальными районами), но и с поселениями.

По результатам уже проведенной работы можно сделать вывод, что закрепление дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов для городских и сельских поселений ввиду еще большей их дифференциации по сравнению с районным уровнем не представляется возможным.

Вследствие большого количества муниципальных образований и слабой самостоятельности вновь образованных муниципальных образований в Оренбургской области выравнивание бюджетов поселений в 2006 году планируется осуществлять через бюджеты муниципальных районов.

Кроме того, в ходе работы над реформированием межбюджетных отношений вскрылся целый ряд вопросов по распределению полномочий между уровнями бюджетной системы в регионе и определением затрат на эти полномочия:

- распределение расходов на аппарат управления между муниципальным районом и поселением (в настоящее время до конца не решен даже вопрос о нормативной численности муниципальных служащих на уровне поселения);

- расходы на культуру, физическую культуру и спорт, а также жилищно-коммунальное хозяйство переходят на поселенческий уровень. Следовательно, необходимы передача учреждений на баланс поселений, децентрализация этих отраслей, сокращение соответствующих отделов в администрациях районов;

- как осуществлять финансирование различных районных ансамблей, творческих групп, спортивных команд, домов культуры, библиотек, мероприятий в данных отраслях и т. д. (в настоящее время рассматривается возможность передачи таких учреждений на поселенческий уровень, а также прикрепления районных ансамблей, творческих групп, спортивных команд к соответствующим учреждениям).

Разработку методики распределения выравнивающих трансфертов необходимо осуществлять в несколько этапов. На первом этапе необходимо определить, из какого бюджета будет осуществляться выравнивание бюджетов поселений регионального или районного (в форме субвенций из регионального бюджета муниципальным районам на выполнение этих полномочий). На втором этапе необходимо разграничить общий объем муниципальных услуг между бюджетами поселений и бюджетами муниципальных районов. Эта операция может быть осуществлена с помощью корректировки стандартного консолидированного бюджета региона.

Третий этап состоит в определении общего объема фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и фонда финансовой поддержки поселений исходя из объема расходных потребностей каждого уровня бюджетов, закрепленных доходов и общего объема доходов консолидированного бюджета. Для стабильного развития муниципальных образований объемы данных фондов целесообразно закрепить законом субъекта в процентах от доходов регионального бюджета.

Дальнейшие два этапа осуществляются отдельно для каждого фонда.

Четвертый этап – оценка фискального потенциала, которую целесообразно производить с использованием объективных показателей – фактической налоговой базы (фонд оплаты труда, сумма оценки строений, помещений и сооружений), а также индикаторов экономической активности (валовой региональный продукт или совокупные расходы на потребление). При таком методе оценки важно принимать во внимание, что показатели доходов, используемые при расчете трансфертов, не должны основываться на фактических бюджетных доходах региона (т. е. при существовании муниципальных льгот по отдельным налогам необходимо провести оценку налоговых доходов без учета указанных льгот).

Пятый этап – объективная оценка расходных потребностей муниципальных бюджетов. Для ее решения необходимо определить основные расходные статьи каждого уровня местных бюджетов, показатели, характеризующие потребителей услуг (численность постоянного населения, детей в возрасте 1-6 лет и т. д.) и коэффициенты, отражающие зависимость стоимости данных услуг в различных муниципальных образованиях (дисперсности, стоимости жилищно-коммунальных услуг).

Учитывая, что РФ в силу объективных причин (разнообразия территориально-климатических и производственно-географических условий

различных регионов, их удаленности друг от друга) характеризуется региональным многообразием, формирование межбюджетных отношений в каждом регионе должно основываться на оптимальном соотношении инструментов их регулирования. И в этом плане 2005 год является наиболее напряженным и ответственным для региональных властей, поскольку именно за этот год необходимо: определить количество и границы новых муниципальных образований, провести в них выборы в органы местного самоуправления, разграничить расходные полномочия, разработать систему межбюджетных отношений и осуществить другие немаловажные мероприятия.

РОЛЬ МАЛОГО БИЗНЕСА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ ЗАТО НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

М. В. Иванова, С. В. Анисимова

Мурманский государственный педагогический университет,
г. Апатиты

В настоящее время в Мурманской области 24 муниципальных образования, из них 7 – ЗАТО. Как в обычном городе, так и в ЗАТО развивается малый бизнес. В период 2003-2004 гг. в регионе действовало 2700 малых предприятий, на которых трудилось около 28 тысяч человек. Всего ими было произведено товаров и услуг на 10,3 миллиарда рублей. На сегодняшний день в Мурманской области функционирует около 3019 малых предприятий, в том числе 500 в ЗАТО. Причем постоянно наблюдается тенденция роста предприятий малого бизнеса.

Развитие малого предпринимательства ведет, прежде всего, к созданию дополнительных рабочих мест, и как следствие – к повышению уровня занятости населения, улучшению уровня жизни. Согласно статистике, около 15% всех трудоустроенных жителей ЗАТО работают в сфере малого и среднего бизнеса. В общем объеме промышленного производства 14% – это продукция малых и средних предприятий. Доля небольших частных компаний в системе торговли и общепита перевалила за 80%. Все это говорит о достаточно успешном развитии бизнеса в ЗАТО.

Одновременно развитие малого бизнеса сказывается и на возможностях местных органов управления проводить более эффективную социально-экономическую политику. Доходы от малого предпринима-

тельства существенно пополняют местные бюджеты, расширяя их возможности.

Согласно БК РФ, формирование бюджета в ЗАТО осуществляется с учетом следующих особенностей:

- доходы бюджета закрытого административно-территориального образования распределяются между федеральным и местным бюджетом;

- дефицит бюджета закрытого административно-территориального образования покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

При утверждении федерального бюджета Верховный Совет Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации принимает решение о перераспределении планируемого превышения доходов бюджета закрытого административно-территориального образования над его расходами с учетом установленной для данного образования бюджетной обеспеченности населения. Средства превышения доходов бюджета над его расходами направляются на финансирование государственных и региональных экологических и социальных программ по преодолению последствий деятельности предприятий и (или) объектов.

Перераспределению не подлежат средства превышения доходов бюджета над его расходами, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах.

Таким образом, все налоги, которые платят крупные предприятия, предприятия малого бизнеса и остальные группы граждан, зачисляются в местный бюджет. Естественно, это является положительным фактором в развитии города.

В среднем доходы местных бюджетов всех ЗАТО в 2004 году формировались за счет:

- налога на прибыль (примерно 30% занимают перечисления малого бизнеса в общих перечислениях);

- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (88%);

- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (80%);

- другие налоги (85-90%).

Данные, полученные в ходе исследования, свидетельствуют о тенденции увеличения налоговых доходов, перечисляемых предприятиями малого бизнеса в период 2002 – 2004 гг.:

- сумма налога на прибыль в среднем увеличилась на 24%;
- сумма единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в среднем увеличилась на 45%;
- сумма единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в среднем увеличилась на 15%;
- суммы перечислений с других видов налогов в среднем увеличились 102%.

Все полученные средства идут на развитие городов ЗАТО по следующим направлениям: улучшение условий проживания; молодежная политика; благоустройство территории; поддержка образования.

В свете планируемых изменений в бюджетном законодательстве РФ по формированию бюджетов ЗАТО развитие малого бизнеса на данных территориях становится особенно актуальным.

АУДИТ РАЦИОНАЛЬНОСТИ – ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА БЮДЖЕТОМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТ

В. Б. Ияшвили, А. А. Хвостов

Контрольно-счетная палата Москвы, г. Москва

В настоящее время Правительство России делает много для реформирования бюджетной системы Российской Федерации и изменения принципов ее организации. Надо отметить, что реформа бюджетной системы назрела уже давно, поскольку старые принципы перестали отвечать современным требованиям формирования бюджета и его исполнения, что сильно снижало его эффективность. Одновременно с этим активно продвигаются и новые методы бюджетно-финансового контроля.

Счетная палата Российской Федерации, как федеральный орган государственного финансового контроля, переняла передовой зарубежный опыт бюджетно-финансового контроля и активно адаптирует для России **Аудит эффективности (АЭ)**. Этот метод уже заслужил высокой оценки и показывает хорошие результаты. Однако он имеет

одно очень значимое ограничение. АЭ ориентирован на последующий контроль, т. е. проводится на этапе, что называется, «когда деньги уже потрачены».

Для качественного повышения эффективности бюджетного контроля важно дополнить передовой инструмент последующего контроля инструментом предварительного контроля. Но проблема в том, что предварительный контроль недостаточно освоен в теоретическом и практическом плане. В данной работе будет рассмотрена теоретическая модель предварительного государственного финансового контроля за бюджетом.

Предварительный контроль проводится на этапе составления, рассмотрения и принятия проекта бюджета на следующий год. Этот этап бюджетного процесса очень ответственен и важен, ибо именно он определяет – как будет развиваться страна (или территория) не только в следующем году, но и в обозримом будущем. В соответствии с этим в Бюджетном кодексе РФ (ст. 37) определен один из важнейших принципов бюджетной системы Российской Федерации – принцип достоверности бюджета. Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Поскольку цель экспертизы проекта бюджета на очередной финансовый год со стороны контрольно-счетных органов (далее КСО) законодательно четко не определена, то руководствуясь принципом достоверности бюджета, они пытаются оценить надежность показателей прогноза социально-экономического развития и соответственно реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета. Фактически это означает, что КСО перепроверяют за исполнительными органами власти, насколько точно они рассчитали определенные показатели социально-экономического развития и доходы с расходами. Обычно этим все и ограничивается. Вполне очевидно, что это не совсем *рациональный* подход, поскольку такой контроль позволяет в лучшем случае найти арифметические ошибки в расчетах, произведенных органом, составившим проект бюджета, а в противном случае просто констатировать, что все подсчитано арифметически правильно.

Что же предлагается? Предлагается проводить экспертизу проекта бюджета на очередной финансовый год не только подчиняясь логике финансового аудита, но и дополнительно решая задачу предотвращения возможных неэффективных и нерациональных бюджетных расходов. Методами финансового аудита можно рассчитать конкретные по-

казатели и проверить правильность расчетов в основном доходов и определенных расходов, поскольку они зависят от существующих норм законодательства в сфере налогообложения и управления госсобственностью. Но оценить *необходимость* отдельных расходов подобными методами – невозможно. Здесь под необходимостью расходов понимается рациональность (экономность и обоснованность) уже принятых и вновь принимаемых бюджетных расходов.

Экономность. Этот подход должен использоваться, когда требуется оценить конкретные показатели, которые обычно выражены в денежных или натуральных единицах. В целях экспертизы количественных показателей проекта бюджета нужно использовать именно подход экономности.

Обоснованность (целесообразность). Цель использования данного подхода – это дать оценку принимаемым управленческим решениям. Иногда эта оценка может быть субъективной, но в любом случае нужно стремиться, чтобы она была подтверждена конкретными расчетами. В субъективности оценки обоснованности (целесообразности) кроется главная причина слабого использования принципов рациональности в государственном контроле.

Использование этих двух подходов по отдельности вполне оправданно и практикуется, но их сочетание как системы встречается редко. В этой связи сочетание этих двух подходов рациональности для целей государственного финансового контроля можно определить как **Аудит рациональности (АР)**.

Сегодня очень мало внимания уделяется экспертизе целевых программ, но с введением АР эта ситуация должна измениться. При экспертизе проектов целевых программ необходимо проходить два этапа.

Первый этап – это экспертиза обоснованности (целесообразности) целевой программы, по результатам которой будет определяться необходимость данной программы.

Второй этап – это соответственно экспертиза экономности целевой программы, которая должна позволить сформировать качественную и эффективную программу.

Как видим, именно для целей *экспертизы целевых программ* АР может использоваться максимально полно и эффективно.

В настоящее время Правительством России утверждена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., основным содержанием которой является осуществление постепенного перехода к бюджетированию, ориентированному на результат.

Основной принцип организации бюджетного процесса, ориентированного на результат, заключается в обеспечении тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Формирование бюджета осуществляется в соответствии со стратегическими целями и приоритетами социально-экономической политики государства, определяемыми Правительством Российской Федерации и Федеральным собранием. Субъекты бюджетного планирования обосновывают объемы и структуру своих расходных потребностей исходя из стратегических целей, которые они намереваются достичь, формулируя их в виде конечных общественно значимых результатов реализации функций государства в сфере их деятельности, характеризуемых качественными социально-экономическими показателями.

В упрощенном виде будущий бюджет будет представляться как перечень смет расходов *целевых программ* разных ведомств. Это значит, что АР на перспективу станет важным инструментом государственного финансового контроля, который будет максимально полно и эффективно приспособлен для экспертизы проекта бюджета, ориентированного на результат.

МЕСТО ИНСТИТУТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕХАНИЗМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИЙ

В. С. Криволапов

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Рассматривая ранжированные показатели налогового потенциала и бюджетной обеспеченности муниципальных образований в большинстве регионов Российской Федерации, стоит обратить внимание на тот факт, что на первых местах в нем окажутся города. И это обстоятельство естественным образом выступает обоснованием для предложений рассматривать такие муниципалитеты первыми кандидатами на роль субъектов-доноров в процессе финансового выравнивания внутри региона.

Но изложенной позиции противостоит серьезный контраргумент – именно города являются признанными «локомотивами» инновационного развития современной экономики и любое повышение уровня изъятий и перераспределение финансовых ресурсов негативно отража-

ется на их способности выполнять эту функцию. Как найти баланс этих аргументов? И нужно ли его искать, если можно ограничиться веским административным доводом.

Аксиомой любой из теорий управления является утверждение, что инструментом повышения эффективности управленческого процесса в обществе является мотивация. Между тем тиражируемые доводы о «необходимости оказания помощи депрессивным территориям», «социальной справедливости» и «солидарной ответственности» нельзя рассматривать убедительным стимулом для повышения эффективности работы управленческого аппарата в условиях, когда положение самих доноров далеко не блестящее. Не секрет, что «Российская Федерация, состоящая примерно из 30000 местных органов власти, соответствует в этом отношении федеративным государствам с высокими личными доходами населения» [1, с. 113], то есть в целом не сбалансирована по расходам со способностью населения содержать муниципалитеты. И все это происходит на фоне активно декларируемых идей формирования конкурентной рыночной экономики, повышения эффективности управления в публичном секторе хозяйства страны.

В свете решения задачи по примирению представленных позиций предпочтительной выглядит другая идея, а именно представить перераспределение финансовых ресурсов в качестве инструмента стимулирования инновационного поведения чиновников городских администраций. Понятно, что участниками такого процесса окажутся далеко не все города, а для понимания самой модели механизма необходимо выйти за узкие рамки бюджетного процесса в краткосрочной временной перспективе.

Ведь рассматривая движение финансовых ресурсов в каналах рыночной экономики, функционирование которых связано с процессами создания инноваций, можно заметить определенные особенности в пространственном направлении и характеристике источников инвестиций в продукт инновационного процесса. Что такое инновация в рыночной экономике? Это не просто новая мысль, а некий продукт человеческого мышления, воплощенный в востребованном хозяйством товаре. Оценку этого продукта выполняет товарный рынок – механизм, формируемый на основе комбинации частных интересов и представляющих их ресурсов. Это обстоятельство указывает на признак собственности ресурсов, обращающихся в этом секторе хозяйства, либо, как минимум, на характер поведения субъектов, осуществляющих управление ими.

Пространственно рассматриваемый поток платежей, связанных с оценкой инновационного продукта, окажется направленным также вполне определенно – по направлению к «инновационным центрам», которыми, естественно, являются преимущественно города. Отечественный законодатель, вслед за обществом, не склонен акцентировать внимание на существенных различиях между понятием «город» и географическим районом, в котором на относительно небольшой площади проживает большое число людей [2, с. 6], вуалирует тем самым обозначенную особенность и не способствует осознанному формированию мотивирующего влияния этого обстоятельства.

Таким образом, опосредованное механизмом межбюджетного перераспределения средств движение средств в пользу потенциального потребителя инновационных услуг является фактором формирования рынка последних. А ускорение оборота ресурсов в этом сегменте рынка обеспечивает лавинообразное наращивание сферы применения результатов инноваций – своеобразный эффект мультипликации.

Дополнительным фактором для повышения эффективности описанного механизма может служить прием дефицитного финансирования бюджетных расходов. Очевидно, что покрытие дефицита бюджета путем долгосрочного заимствования средств на финансовом рынке оказывает различное влияние на перспективу бюджетного процесса в условиях преимущественной ориентации элементов локального пространства (города, муниципалитета) на инновационную или традиционную модель хозяйствования. Однако своеобразным «спусковым крючком» для запуска процесса понимания описанного механизма является его структурирование, формальное определение цели использования, элементов его устройства и сферы рационального применения. В частности, противопоказан целям формирования этого механизма традиционный способ «размазывания» дефицита по всем муниципальным бюджетам по принципу «справедливости», и столь же он малоэффективен при использовании формальных признаков «городское – сельское поселение», игнорирующих качественную неоднородность явления, обозначаемого термином «город».

Необходимо осознавать и то, что механизм межбюджетных отношений не способен заменить собой другие известные способы мотивации аппарата управления публичными финансами. Но точное определение того места, которое занимает понимание взаимозависимостей, сопровождающих протекание такого многомерного явления как межбюджетные отношения, не вызывает сомнений в необходимости его исследования и осознанного использования. Для получения же нужно-

го результата речь должна идти не об упрощенном представлении о «задачах выравнивания возможностей города и села», а об эффективном использовании преимуществ от различия их характеристик в целях развития экономики в целом. Представляется, что подобная аргументация, выраженная открыто и ясно, способна явиться одним из стимулов для выработки рациональной бюджетной политики в низовых звеньях общественного сектора постиндустриальной экономики современной России.

Список литературы

1. Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России / Под. ред. Н. С. Максимовой, Н. Г. Сычева, В. Г. Ермилова. М.: Финансы и статистика, 2003. 280 с.

2. О'Салливан А. Экономика города / А. О'Салливан. М.: ИНФРА-М., 2002. 706 с.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА В ИНДУСТРИАЛЬНО РАЗВИТОМ РЕГИОНЕ И МЕРЫ ПО УСТРАНЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ АСИММЕТРИИ

И. Г. Кузьмин

Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова,
г. Ярославль

Ярославская область является индустриально развитым регионом Российской Федерации. По многим социально-экономическим показателям она занимает передовые позиции среди 18 регионов Центрального федерального округа. Так, среднедушевой денежный доход населения в месяц в 2002 году составил в Ивановской области 1605,4 руб., в Костромской – 2383,7 руб., а в Ярославской области – 3326,5 руб. По показателю инвестиционной привлекательности Ярославская область также ежегодно занимает высокие места, что свидетельствует об относительно устойчивом социально-экономическом развитии.

Основу бюджетных доходов в области составляют налоговые поступления от предприятий и организаций Ярославля (в 2003 году они составили 69% всех поступлений налогов и сборов в бюджетную систему) и Рыбинска. В 2001 году область превратилась из региона-реципиента в регион-донор и теперь не получает трансферты из федерального финансового фонда поддержки субъектов РФ. Однако в последние годы и в ней обострились проблемы формирования доходов

бюджетов. Областной бюджет стал составляться с дефицитом, а в 2003 году был впервые исполнен с дефицитом, причем доходы составили только 90% утвержденных годовых назначений. Не был выполнен план поступлений по акцизам, налогу на имущество организаций, налогу с продаж и др. Вместе с тем по некоторым налогам поступления превысили плановые назначения: налогу на доходы физических лиц, лицензионным и региональным сборам, единому налогу при упрощенной системе налогообложения и на вмененный доход, земельному налогу и др. Налог на прибыль организаций поступил в областной бюджет в плановом размере.

Основными налоговыми платежами в доход областного бюджета в 2003 году были акцизы (35,9%), налог на доходы физических лиц (19,5%), налог на прибыль организаций (17,8%), налог на имущество организаций (9,5%). В 2004 году отменен налог с продаж, который в предыдущем году составил 2,2% налоговых доходов. Компенсации областному бюджету в связи с выпадением доходов потребовались также в связи с выпадением акцизов по изделиям табачной фабрики «Балканская звезда», которые теперь полностью перечисляются в федеральный бюджет.

Всего налоговые доходы областного бюджета составили в 2003 году 75,6%. Остальную долю доходов составили неналоговые поступления (2,4%), безвозмездные перечисления из федерального бюджета (21,5%), целевые бюджетные фонды субъектов РФ (0,5%). План по неналоговым доходам перевыполнен на 26%, в первую очередь от сдачи в аренду городских земель и имущества. Однако невыполнен план по процентам, полученным от предоставления бюджетных ссуд и кредитов.

Главными формами финансовой помощи областному бюджету явились дотации (43,6%), субвенции (25,3%) и субсидии (21,6%). На наш взгляд, следует сокращать долю дотаций, так как они не имеют целевой направленности, в отличие от субвенций и субсидий.

Положение в первом полугодии 2004 года даже ухудшилось. Доходная база областного бюджета составила только 33% от годового плана. При этом налоговые доходы поступили только в размере 31%. Особенно большое невыполнение годового плана произошло по акцизам (23%), земельному налогу (9%), платежам за пользование природными ресурсами (17%), транспортному налогу (15%). В то же время с опережением против плана поступали: водный налог (57%), налог с продаж (81%), а также неналоговые доходы (60%) и безвозмездные перечисления в виде субсидий (только 34% от годового плана). План по доходам целевых бюджетных фондов выполняется (53%).

Существующие методы распределения ресурсов среди нуждающихся регионов через трансферты не отвечают требованиям рынка. Средства должны иметь целевой характер использования, например, на выплату заработной платы, пенсий, пособий и т. п. К недостаткам следует отнести и то, что до сих пор не сформирована нормативная база для обоснования расходных полномочий для каждого уровня бюджетов, что приводит к большому числу дотационных бюджетов.

Парадоксом является то, что регион-донор, отчисляющий в Федерацию 60% поступающих на территории Ярославской области налоговых платежей (что выше среднероссийского – 56%), имеет дотационный бюджет. Не решены вопросы усиления заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала региона и муниципального образования соответственно и росте на этой основе собственных бюджетных доходов. Так, развитие производственного сектора экономики региона, например, техническое перевооружение производства на Ново-Ярославском нефтеперерабатывающем заводе, происходило при активном участии администрации области и города, но с вхождением завода в объединение «Славнефть» федеральные налоги стали поступать по месту нахождения головной организации – в Москву, а в территориальные бюджеты зачисляются только региональные и местные налоги.

Уровень социально-экономического развития регионов в значительной степени зависит от устойчивости его финансовой системы, налогового потенциала региона и доли налоговых поступлений, оставляемых в нем, а также эффективности управления базовым звеном финансовой системы – финансами промышленных корпораций (предприятий). В Российской Федерации существуют региональные диспропорции в финансовом аспекте. Это связано с уровнем социально-экономического развития того или иного региона. Например, есть регионы-доноры, у которых этот уровень выше, что позволяет им перечислять в федеральный бюджет больше чем 50% поступивших на его территории налогов, а трансферты им не положены. К таким регионам в Центральном федеральном округе относятся г. Москва, Московская и Ярославская области. В то же время подавляющее большинство регионов страны являются реципиентами, получающими трансферты.

Пространство финансовых отношений в регионе определяется его развитием. В экономически развитом регионе, как правило, в результате успешного управления финансами промышленных предприятий (организаций) выше их рентабельность, а также заработки работников,

доходы всех граждан региона, а следовательно, и платежи в бюджеты всех уровней, в том числе в региональный и местные. Следовательно, в этих регионах выше налоговый потенциал. Органы государственного управления городов и районов должны активно работать над оптимизацией налогового потенциала, чтобы налоговые платежи пополняли собственные доходы бюджетов. При этом налоговая нагрузка на предприятия не должна повышаться.

Важную роль в регулировании пространства финансовых отношений в регионе играет механизм регулирования межбюджетных отношений. Основу международных требований к эффективности бюджетной системы региона составляет концепция финансовой прозрачности бюджетных потоков, которые предполагают разграничение общественных и частных финансов, разделение полномочий и ответственности органов власти на разных уровнях управления бюджетной системы, открытый доступ общественности к участию в бюджетном процессе и т. п. Внедрение международных стандартов в процесс управления региональными финансами в современной России идет не совсем успешно. Так, данные по Ярославской области показывают, что ее развитие, несмотря на неплохие показатели роста экономики и уровня жизни населения, носит несбалансированный характер.

Анализ современной практики позволяет утверждать, что структура бюджетной системы Ярославской области, обусловленная соответствующей структурой бюджетной системы Российской Федерации и вытекающими из нее пропорциями распределения бюджетных средств, далека от оптимальной. В последние годы наблюдается тенденция усиления централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне. В связи с этим существенно снизилась доля налоговых, а также всех собственных доходов в территориальном (региональном и местных) бюджете Ярославской области. Максимальный уровень собственных налоговых доходов в местных бюджетах в 2000 году составил 30,2% общей суммы доходов (в городе Ярославле – 38,1%). Затем доля собственных налогов резко упала – до 12,5% в 2002 году, а в 2003 году произошло незначительное увеличение этой доли до уровня 16%.

Доля же регулирующих налоговых доходов в доходах местных бюджетов, наоборот, в 2000 году была наименьшей – 46,7%, в 2002 году она возросла до 58,5%, а в 2003 году снова понизилась до 52%. Следовательно, местные бюджеты сильно зависят от перераспределяемых из вышестоящих бюджетов средств, как в виде налогов, так и в виде различных форм финансовой помощи (дотаций, субсидий).

ТРАНСФОРМАЦИЯ УЧЕТНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ

Т. З. Кузнецова

Управление Федерального казначейства по Иркутской области,
г. Иркутск

Вопросы эффективного управления государственными финансами всегда являлись, являются и будут являться основополагающими при определении бюджетной политики государства. Именно на эту цель направлена и Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, разработанная на период 2004-2006 годов и одобренная Правительством Российской Федерации. Одним из направлений этой концепции является реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета, поскольку именно эти инструменты позволяют иметь достоверную и своевременную информацию для эффективного управления финансами.

Реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета, как одно из основных направлений концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, получило свое развитие в приказах Министерства финансов Российской Федерации от 10 декабря 2004 г. № 114н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» и от 26 августа 2004 г. № 70н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету».

В целях единства бюджетной системы в нашей стране единые правила применения бюджетной классификации участниками бюджетного процесса и единый порядок ведения бухгалтерского учета в секторе государственного управления должны быть реализованы на всех уровнях бюджетной системы РФ.

До внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, необходимость которых вытекает из концепции реформирования бюджетного процесса, вышеназванные приказы внесли существенные изменения в бюджетную классификацию.

Эти изменения направлены на:

- на достижение конечного результата при вложении бюджетных средств;
- соответствие структуры функциональной классификации расходов основным функциям, которые выполняют органы государственной власти и местного самоуправления;

– согласование бюджетной классификации с международными стандартами финансовой отчетности и создание предпосылок к введению Единого плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений;

– приведение структуры бюджетной классификации в соответствие с содержанием операций в секторе госуправления;

– применение признака администратора бюджетных средств по всем операциям, проводимым в ходе исполнения бюджетов.

С целью формирования и исполнения бюджетов всех уровней по единым правилам приказом № 114-н утвержден единый 20-значный код для классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации.

Как известно, в новой бюджетной классификации все операции сектора государственного управления разделены на текущие (доходы и расходы), инвестиционные (операции с нефинансовыми активами) и финансовые (операции с финансовыми активами и обязательствами), что позволяет формировать отчетность, отражающую экономическое содержание проведенных операций в секторе государственного управления.

Бюджетная классификация вступила в силу с 1 января 2005 года и отчетность об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы будет также составляться по новой бюджетной классификации и в соответствии с новой Инструкцией по бюджетному учету, которая предполагает использование метода начислений, интеграцию с бюджетной классификацией, а также объединение бухгалтерского учета исполнения бюджета и учета в бюджетных учреждениях.

Инструкция устанавливает единый порядок ведения бухгалтерского учета в органах государственной власти, органах управления государственных внебюджетных фондов, органах управления территориальных государственных внебюджетных фондов, органах местного самоуправления, бюджетных учреждениях.

Несмотря на то, что инструкция введена в действие с 1 января 2005 года, переход к ее применению будет осуществляться до 1 октября 2005 года по мере организационно-технической готовности всех участников бюджетного процесса. Отдельные положения инструкции, например, такие, как начисление поступлений, вступят в силу с 1 января 2006 года.

Реформирование бюджетного учета и совершенствование бюджетной классификации – лишь одно из направлений реформы бюджетной системы России по переходу от управления затратами к управлению результатами.

Но как показывает практика, реализация этих новых подходов к управлению государственными финансами требует значительных усилий со стороны всех участников бюджетного процесса.

МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО КАК ОДИН ИЗ ИСТОЧНИКОВ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. Е. Курило

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Немаловажным источником формирования бюджетов местного самоуправления являются налоги, отчисляемые в бюджет субъектами малого предпринимательства. Поэтому одной из задач муниципалитетов должно стать более активное их участие в разработке программ развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории.

Главной целью таких программ является выработка политики местных органов управления в области предпринимательства, обеспечивающей формирование равных благоприятных условий развития деловой активности населения и достижения на этой основе динамичного подъема уровня жизни на самоуправляемой территории.

Разрабатываемые мероприятия программы должны быть направлены на:

- значительное повышение результатов производства, в первую очередь товаров народного потребления и услуг населению;
- эффективное решение социальных и экологических проблем самоуправляемой территории;
- дальнейшее развитие и совершенствование хозяйственного потенциала самоуправляемой территории, его приоритетную направленность на решение первоочередных местных проблем, а также на решение ключевых проблем Республики Карелия, Российской Федерации.

Для достижения главной цели программы необходимо обеспечить решение следующих блоков задач.

1. Создание рыночной инфраструктуры.
2. Реализация мер, направленных на развитие конкуренции, создание служб правовой поддержки и защиты предпринимательства, а также усиление борьбы с преступлениями в сфере экономики.
3. Создание режима наибольшего благоприятствования для развития малого предпринимательства.

4. Ориентация предпринимательства на решение приоритетных социально-экономических и экологических проблем самоуправляемой территории.

Приоритетные направления развития предпринимательства на конкретных самоуправляемых территориях устанавливаются на основе системного анализа сложившейся в районе структуры производства, потребностей населения в товарах и услугах, имеющихся свободных или нерационально используемых сырьевых и трудовых ресурсов, экологической обстановки. При этом учитываются требования к социальному развитию самоуправляемой территории.

5. Создание и адаптация широкого круга населения к рыночным отношениям, обучение и подготовка кадров предпринимателей.

6. Содействие конверсии предприятий оборонных отраслей, ориентация на решение ими приоритетных районных проблем и на производство оборудования для предпринимательства.

7. Расширение сферы предпринимательства за счет разгосударствления и приватизации собственности местных органов власти.

8. Ускоренное проведение земельной реформы, содействие развитию в сельском хозяйстве предпринимательства.

9. Создание экономического механизма территориального регулирования и других условий развития предпринимательской деятельности, в том числе:

- разработка научно-экономического инструментария по формированию рациональной системы налоговых льгот для конкретных предпринимательских объектов и структур, обеспечивающих рост благосостояния жителей и увеличение производственно-экономического потенциала самоуправляемой территории;

- внедрение современных методов финансово-кредитной поддержки посредством создания и функционирования фондов специального назначения;

- расширение практики льготного налогообложения банковских структур, предоставляющих в свою очередь на льготной основе кредиты приоритетным сферам предпринимательской деятельности;

- создание прочих экономических и административных условий, делающих данную территорию благоприятной для расширения сферы предпринимательской деятельности и привлечения российских и иностранных инвестиций, в том числе упрощение процедур регистрации и лицензирования, отвода земельных и других угодий, предоставления производственных площадей, развитие рынка жилья и т. д.;

- внедрение методов воздействия на предпринимателей, чья деятельность наносит ущерб окружающей среде;
- организация мониторинга (наблюдения и анализа) за ходом реализации программы и системы оперативного управления предпринимательской деятельностью в пределах законодательно закрепленной компетенции местных органов.

Здесь представлен общий набор целей и задач программ развития предпринимательства на самоуправляемой территории. После проведения этапа анализа цели программы уточняются и по возможности определяются количественно.

Разработку программ по поддержке малого предпринимательства на самоуправляемой территории следует осуществлять в такой последовательности:

- сбор исходных данных по району, необходимых для проведения системного анализа;
- проведение системного анализа, обоснование вариантов возможных оптимальных направлений развития предпринимательства на самоуправляемой территории;
- выбор основного варианта;
- разработка конкретных мероприятий по поддержке предпринимательства, определенных по срокам, месту проведения, основным исполнителям, объектам и источникам финансирования, а также с представлением другой необходимой информации;
- согласование мероприятий с заинтересованными сторонами;
- формирование выходного документа (собственно программы), включающее свод результатов и решение «межотраслевых», территориальных проблем.

Представляется целесообразным за счет реализации программы создать условия наибольшего благоприятствования именно для деятельности в первой области, это ни в коем случае не означает, что деятельность во второй области каким-либо образом сдерживается.

Разработку предложений по развитию малого предпринимательства следует начинать с оценки предпринимательской деятельности на самоуправляемой территории. В этой оценке необходимо, базируясь на данных местных статистических органов, решений по регистрации новых предприятий и организаций, анкетирования предпринимателей, определить количество имеющихся в районе предпринимательских предприятий и организаций, т. е. работающих на основе частной собственности.

Для оценки предпринимательской деятельности на самоуправляемой территории, а также для других целей рекомендуется создание

банка данных по предприятиям, функционирующим на предпринимательской основе, с использованием средств электронно-вычислительной техники. В настоящее время в стране существует несколько регистров и классификаторов, представляющих собой справочники товаров и услуг и производителей.

УМЕНЬШЕНИЕ ЧИСЛА УБЫТОЧНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ – ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

А. Е. Курило, П. В. Дружинин

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Общий уровень экономического развития республики во многом определяется финансовым состоянием предприятий и организаций. Убыточность же предприятий способствует росту недоимки по налогу на прибыль, отчисляемому в бюджеты различных уровней.

За 2004 год рост доли убыточных предприятий приостановился, резко вырос объем полученной предприятиями республики прибыли. Но положительные изменения не столь однозначны. Рост прибыли связан с деятельностью двух крупных предприятий, а падение доли убыточных предприятий не связано с основными отраслями экономики, например, в промышленности доля убыточных предприятий выросла с 50,5 до 54%.

Наиболее высок удельный вес убыточных предприятий в жилищно-коммунальном хозяйстве, черной металлургии, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности.

Убыточными являются, прежде всего, такие отрасли промышленности, как машиностроение и металлообработка, деревообработка, промышленность строительных материалов. Сельское хозяйство в 2004 году имело прибыль, а в 2003 году – довольно ощутимые убытки. Устойчиво убыточной отраслью является жилищно-коммунальное хозяйство.

Деревообработка является устойчиво убыточной отраслью на протяжении многих лет. Хотя в 2004 году значительно увеличили объемы лесопиления все крупные лесозаводы республики, но снизился выпуск продукции более высокой степени переработки из-за низкой ее конкурентоспособности.

В отрасли «машиностроение и металлообработка», крупные машиностроительные предприятия имеют низкий уровень конкурентоспособности, их оборудование устарело, технологически их продукция также устарела, объем продукции снизился за годы реформ в десятки раз.

Черная металлургия последние два года является прибыльной. Финансовый результат этой отрасли определяется деятельностью ОАО «Карельский окатыш», он зависит от переговоров руководства республики с собственником и основным потребителем продукции ОАО «Северсталь». Меры, принимаемые руководством и собственниками предприятия по реструктуризации производства, снижению издержек, позволили значительно увеличить прибыль и по данному показателю стать одним из крупнейших налогоплательщиков в Карелии.

Промышленность строительных материалов увеличила объемы производства в 2004 году по сравнению с 2003 годом на 30,4%. Несмотря на это, она остается убыточной. Основная причина снижения объемов производства – отсутствие стабильных рынков сбыта вследствие возросшей конкуренции со стороны китайских поставщиков аналогичной продукции и высокая себестоимость выпускаемой продукции.

От состояния дел в сельском хозяйстве во многом зависят уровень и уклад жизни сельского населения. В 2004 году из бюджета республики была оказана государственная поддержка отрасли на сумму 251,8 млн. руб., что почти на 50% больше суммы, выделенной в 2003 году. Сальдированный финансовый результат 2004 года сложился в сумме 9,9 млн. руб. прибыли (против значительных прошлых лет убытков). 27 организаций отрасли получили прибыль в сумме 88,8 млн. руб., однако 30 предприятий отрасли были убыточными (78,9 млн. руб. убытков). В 2005 году Правительством республики будет продолжена работа по оказанию государственной поддержки сельскому хозяйству в целях стабилизации ситуации в отрасли.

В сельском хозяйстве, фактором, влияющим на финансовые результаты, является еще и психологический фактор. Дело в том, что сельскохозяйственные предприятиям часто предоставляются денежные и товарные кредиты и дотации. Достаточно большая часть работников сельхозпредприятий – это пожилые люди. И слияние этих

факторов ведет к тому, что работники многих сельхозпредприятий просто не заинтересованы в каких-либо преобразованиях, полагая, что на их век хватит и что кредиты и льготы будут даваться и дальше.

Отрасль жилищно-коммунального хозяйства является устойчиво убыточной. В 2004 году полностью выполнены обязательства бюджета РК по финансированию субсидий населению на оплату жилищно-коммунальных услуг. Обеспечена полная оплата энерго-ресурсов и жилищно-коммунальных услуг, потребленных организациями, финансируемыми из федерального и республиканского бюджетов. Вместе с тем остается высокой просроченная задолженность населения за жилищно-коммунальные услуги и муниципальных бюджетных учреждений за коммунальные услуги.

Одним из показателей, характеризующих финансовое состояние предприятий и организаций республики, является обеспеченность их собственными оборотными средствами. Наличие у предприятий, организаций республики собственных оборотных средств свидетельствует о их финансовой устойчивости. Источниками собственных финансовых фондов служат средства, предоставленные учредителями данного предприятия, ассигнования из бюджета, используемые на финансирование долгосрочных вложений, средства, направленные на пополнение оборотных средств, суммы чистой прибыли, свободные денежные средства.

Кризисная ситуация с собственными оборотными средствами сложилась на предприятиях промышленности, в частности, в черной металлургии, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной промышленности и жилищно-коммунального хозяйства.

Собственные оборотные средства являются источником обеспеченности оборотных активов. Сумма оборотных активов предприятий республики по состоянию на 1 января 2004 года составила 21311 млн. руб. и увеличилась по сравнению с началом года на 4611 млн. руб., или на 27,6%.

Таким образом, обобщая сказанное, к факторам, влияющим на финансовые результаты отраслей экономики, можно отнести:

- достаточно низкий уровень менеджмента,
- отсутствие системы проведения анализа финансово-хозяйственной деятельности, планирования финансовых потоков и в целом стратегического планирования,

- применение схем ухода от налогов,
- высокий износ основных средств,
- недостаток собственных оборотных средств,
- более высокий уровень затрат на заработную плату в себестоимости продукции, возникающий вследствие выплаты северных льгот, предусмотренных законодательством РФ.

В сельском хозяйстве – это еще и психологический фактор – привычка к патернализму со стороны государства. В ЖКХ большинство предприятий находится в муниципальной собственности. Они имеют слабый уровень менеджмента, что приводит к недостаточному контролю, особенно финансовых потоков, и из-за этого, а также невысоких тарифов и неплатежеспособности части населения предприятия ЖКХ не получают достаточных средств.

И в заключение следует отметить, что многие предприятия, убыточные по данным статистики, все же не являются таковыми. Они прибыльны, но не все показывают в бухгалтерской отчетности, применяя различные схемы ухода от налогов. Некоторые предприятия увеличивают кредиторскую задолженность для того, чтобы продержаться на плаву. А сельскохозяйственные предприятия становятся не убыточными за счет получения бюджетных дотаций.

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Л. Г. Кухтинова

Пензенский государственный университет, г. Пенза

Финансирование сферы социальных услуг осуществляется в следующих направлениях: государственное (федеральное и региональное) финансирование, муниципальное финансирование и финансирование в частном секторе экономики. Государство берет на себя обязанность предоставления общественно важных социальных услуг в соответствии с принятыми конституционными гарантиями посредством создания и финансирования деятельности бюджетных организаций. Муниципалитеты в меру своих возможностей решают задачу обеспечения доступности для населения более высокого уровня социальных услуг, чем гарантированного государством, частный сектор функционирует на принципах рыночного механизма.

Можно выделить систему финансирования сферы социальных услуг, состоящую из бюджетного (государственного и муниципального) финансирования сферы социальных услуг (здравоохранения, образования, культуры) в соответствии с государственными социальными гарантиями и финансирования за счет платного предоставления социальных услуг в государственных и негосударственных некоммерческих организациях согласно рыночному спросу на социальные услуги. Следовательно, бюджетное финансирование сферы социальных услуг представляет собой подсистему системы финансирования сферы социальных услуг.

Исходным в системе бюджетного финансирования сферы социальных услуг являются гарантии государства, причем их объем обусловливается не только социальными, но и экономическими задачами государства. С точки зрения экономического аспекта важно учитывать два направления. Во-первых, это обеспечение воспроизводства трудовых ресурсов, во-вторых, создание государством и муниципалитетами условий для формирования максимально возможного при существующих ограниченных ресурсах уровня «человеческого капитала». Второе направление особенно значимо в условиях перехода на постиндустриальную стадию развития экономики и превращения человеческого фактора в главный фактор экономического роста. Именно в сфере социальных услуг (здравоохранения, образования, культуры) закладываются основы экономического и социального прогресса. Вместе с тем требованием современной экономики является уменьшение государственных расходов, повышение эффективности использования бюджетных ресурсов в целях экономического роста. Поэтому важно найти оптимальное сочетание этих взаимосвязанных факторов экономического роста.

Рассмотренные тенденции проявляются в странах, вступивших в постиндустриальное общество, и требуют большего использования рыночных инструментов, новых подходов в регулировании и финансировании сферы социальных услуг с одновременным усилением внимания, концентрацией усилий, ресурсов в общественно значимых отраслях социальных услуг, поиска новых форм бюджетного финансирования там, где проявляются несовершенства рынка. Имеют место следующие особенности бюджетного финансирования сферы социальных услуг в таких странах:

- ставится цель не только создания условий для удовлетворения жизненно важных потребностей, но и усиления мотивации населения в получении социальных услуг;

- появляются объективные тенденции в социальной сфере, требующие увеличения бюджетных расходов на социальные услуги;
- предусматривается развитие контрактных отношений, в том числе и между государственными организациями;
- бюджетное финансирование направлено на активизацию спроса и конкурентных отношений посредством использования ваучеров, сертификатов, грантов или субсидий, происходит финансирование не предоставления социальных услуг, а потребителей услуг;
- возрастает роль анализа эффективности использования бюджетных средств, государственного контроля и мониторинга.

Бюджетное финансирование сферы социальных услуг (финансирование текущей деятельности, долгосрочные инвестиции и финансирование государственных программ) в РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных средств. Эффективность бюджетного финансирования обеспечивается взаимодействием бюджетов разных уровней. Актуальной является задача повышения эффективности расходования выделенных средств на основе совершенствования механизма финансирования государственных и муниципальных услуг, что подразумевает:

- определение оптимального механизма функционирования организаций в направлении правильного выбора организационно-правовой формы, а также установление эффективного взаимодействия с государственными и муниципальными органами власти;
- широкое применение стратегического и программно-целевого подходов в финансовом планировании, прогнозирование потребности общества в социальных услугах;
- распределение финансовых средств не по фактическим расходам на содержание государственных и муниципальных учреждений, а в зависимости от предоставленных ими социальных услуг;
- использование нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, натуральных нормативов количества и качества социальных услуг, обеспечивающих согласование выделенных финансовых ресурсов и ожидаемых результатов (объема и качества услуг, их эффективности);
- обеспечение доступности социально значимых услуг для населения;
- использование элементов системы индикативного планирования в рамках среднесрочного бюджетирования, ориентированного на не-

посредственные и конечные результаты, позволяющего устанавливать ориентиры финансового обеспечения на длительную перспективу;

- финансирование социально значимых услуг через государственный социальный заказ, размещаемый на конкурсной основе;
- создание действенной системы мониторинга сферы социальных услуг.

Общие принципы предоставления государственных и муниципальных социальных услуг, их сущностное единство позволяют ставить вопрос о необходимости выработки общих подходов к бюджетному финансированию социальных услуг вне зависимости от отраслевых особенностей, объединении в отдельную группу расходов в социальных бюджетах разных уровней с выделением расходов по отдельным видам услуг.

Проведенный анализ свидетельствует о нецелесообразности размытия целей, ориентации на коммерциализацию в государственном и муниципальном секторах сферы социальных услуг. Именно такой подход может обеспечить доступность образования, здравоохранения и культурных ценностей для любого человека вне зависимости от его благосостояния, сформировать «человеческий капитал», соответствующий требованиям постиндустриального общества.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ НОВОЙ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е. А. Лазичева

Государственная дума Томской области, г. Томск

До внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации системы поправок в части межбюджетных отношений понятие «собственные доходы бюджета» имело широкий спектр трактовок, основанных на финансово-экономических мотивациях (достижении самодостаточности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) и законодательной неурегулированности. В самом Бюджетном кодексе термин «собственные доходы бюджета» не имел единого смысла.

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» устранил законодательную неясность, уточ-

нив, упростив и существенно расширив понятие «собственные доходы бюджета». Однако при значительном формальном увеличении доли собственных доходов остался открытым для региональных и особенно местных бюджетов вопрос равнозначности закрепленных за ними расходных обязательств и доходных источников.

В новых условиях особо повышается ответственность органов власти субъектов Российской Федерации за состояние межбюджетных отношений в регионе.

Пожалуй, наиболее подходящим средством в достижении оптимального сочетания в межбюджетных отношениях функций выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и стимулирования их к увеличению налогового потенциала является регулирование на уровне субъекта РФ размера зачисления налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

На текущем этапе следующим по значимости для пополнения доходов бюджетов муниципальных образований является земельный налог. Не имея непосредственных налоговых и бюджетных полномочий по земельному налогу, субъекты РФ должны оказать организационно-методическую помощь органам местного самоуправления в установлении налоговых ставок по категориям земель в части распределения налоговой нагрузки с учетом социально-экономических факторов муниципальных образований, а также стать координаторами в процессе формирования системы государственного учета объектов недвижимости, вовлечения земли в оборот и, следовательно, расширения налоговой базы по земельному налогу.

При формировании региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований разных уровней и определении политики установления единых и дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты субъекту РФ, по мнению автора, следует рассматривать муниципальные образования (особенно поселенческого уровня) как дотационные, высоко дотационные и безнадежно дотационные.

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В 2005 ГОДУ

Д. Ю. Левшеч

Кольский филиал Петрозаводского государственного университета,
г. Апатиты

Реформа межбюджетных отношений в предыдущих годах характеризовалась последовательностью достижения намеченных целей. В целом завершено формирование основных элементов налоговой и бюджетной систем. Законодательно установлены расходные полномочия и меры ответственности за их осуществление на всех уровнях государственной власти, что должно создать условия для внедрения средне- и долгосрочного планирования, а также повысить стабильность и предсказуемость доходов региональных и местных бюджетов.

В 2005 году предстоят действия по следующим направлениям:

1. Реформа бюджетной классификации, согласно которой на федеральном уровне должны определяться лишь основные, обязательные для всех уровней бюджетной системы позиции экономической и функциональной классификации.

2. Упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета, включая аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств. Действующие обязательства подлежат безусловному включению в расходную часть бюджета, а новые расходные обязательства могут приниматься лишь при наличии соответствующих финансовых возможностей с обязательной оценкой их ожидаемой эффективности.

3. Расширение самостоятельности получателей бюджетных средств при повышении их ответственности за обеспечение планируемых результатов.

4. Внедрение методов бюджетного планирования, ориентированных на результат.

5. Реформа системы федеральных органов исполнительной власти [1].

Проводимая в среднесрочной перспективе бюджетная политика направлена на сокращение объема финансовых ресурсов, перераспределяемых через бюджетную систему. Особое значение в этих условиях приобретает предоставляемая на условиях софинансирования финансовая помощь, которая позволит создать стимулы для исполнения регионами социальных обязательств, обеспечить соблюдение ими федеральных стандартов, улучшить состояние региональных финансов.

По-прежнему средства финансовой помощи регионам будут предоставляться в рамках Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонда регионального развития, Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и Фонда компенсаций. Распределение средств будет осуществляться в соответствии с ранее производимой методикой [2].

Список литературы

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2005 году» от 12 июля 2004 г.
2. Лавров А. М. Переход к новой системе межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации / А. М. Лавров // Финансы. 2004. №9. С. 3-8.

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ БИЗНЕСА И ТЕМПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В КАРЕЛИИ

С. В. Михайлов, П. В. Дружинин

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

В работе на основе статистических данных рассматривается влияние налоговой нагрузки на бизнес и экономику региона. В качестве основных показателей, характеризующих налоговую нагрузку, рассматривались: собранные в Республике Карелия налоги и сборы, общие доходы консолидированного бюджета Карелии и их налоговая составляющая.

Для определения влияния налоговой нагрузки на экономику региона исследована динамика отношения налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Карелия к величине валового регионального продукта (ВРП). Анализ динамики данного показателя (рис. 1) позволяет сделать следующие выводы. В период с 1996 по 1999 гг. его величина оставалась достаточно стабильной, а начиная с 2000 года, имеет стойкую тенденцию к понижению. Фактический объем средств, которые поступают в бюджет, уменьшается. Сравнивая данные обо всех собираемых на территории региона налогах и сборах, можно предположить, что снижение фискальной нагрузки на экономику

ку Карелии в основном происходит за счет тех налогов, которые поступают в карельский бюджет.

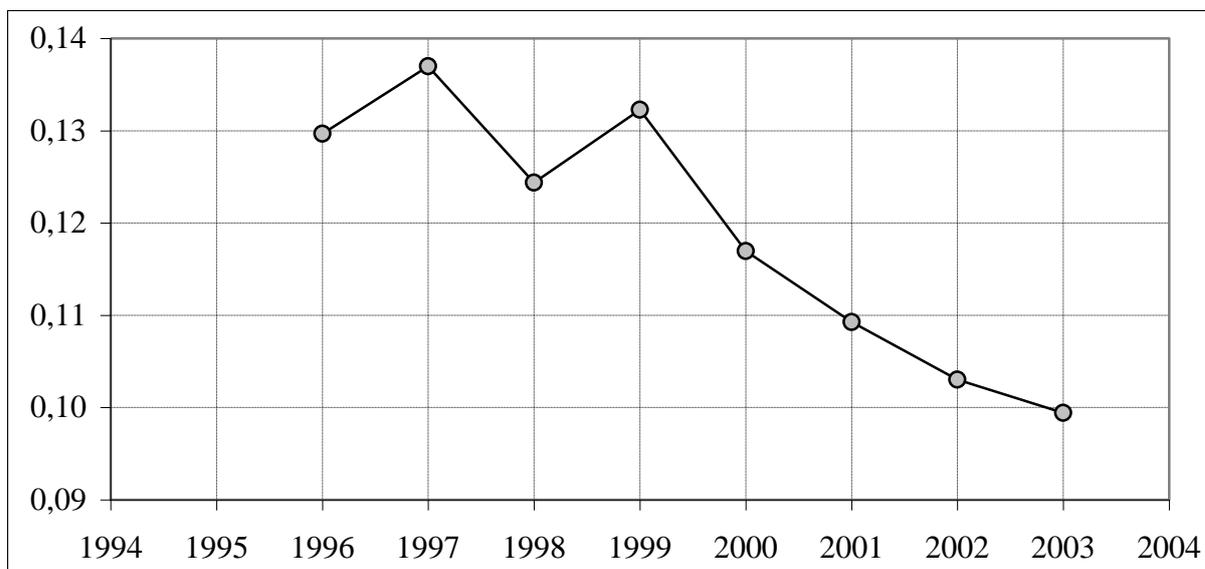


Рис. 1. Отношение налоговых доходов консолидированного бюджета РК к ВРП в текущих ценах

Возможности государства воздействовать на экономику региона через инвестиции и льготы определяются величиной общего дохода консолидированного бюджета Карелии. Динамика отношения общего дохода консолидированного бюджета республики к ВРП (рис. 2) показывает долю доходов государства в общем результате экономической деятельности в регионе. Как показал анализ, его величина изменялась за рассматриваемый период от 0,19 до 0,24, имея общую тенденцию к незначительному понижению.

Доля налоговых доходов региональных властей в ВРП снижается, в то время как соотношение общих доходов консолидированного бюджета Карелии и ВРП остается за рассматриваемый период достаточно постоянным. Это говорит о повышении зависимости бюджета республики от федерального центра. Все большая часть средств, изымаемых из экономики Карелии в виде налогов, перераспределяется через федеральный центр.

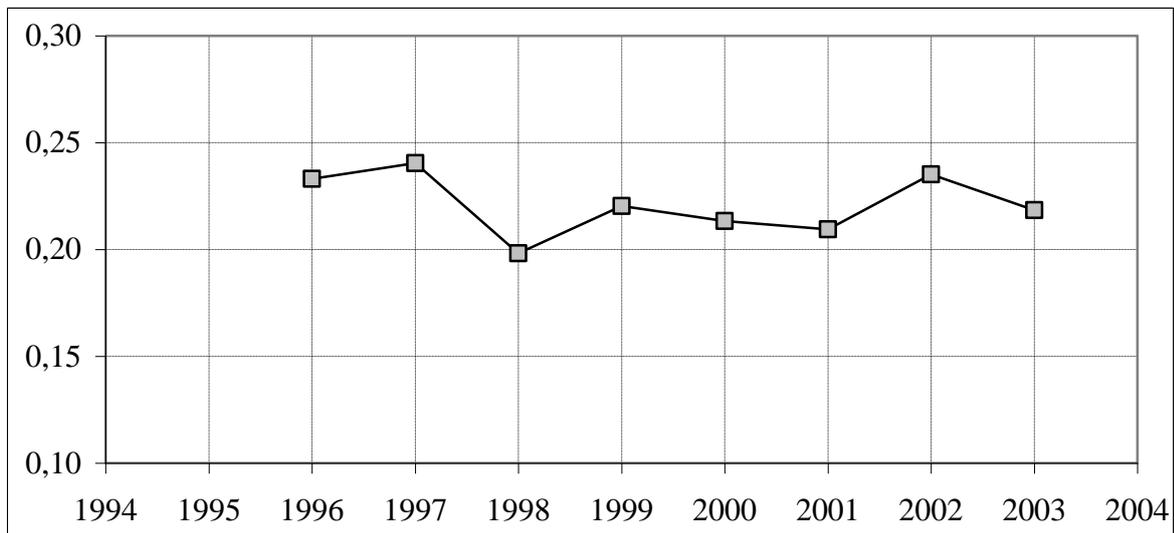


Рис. 2. Отношение доходов консолидированного бюджета РК к ВРП в текущих ценах

Данные о динамике ежегодных темпов роста ВРП и соотношения собираемых налогов и ВРП (рис. 3) свидетельствуют о том, что соотношение между средствами, изымаемыми в виде налогов из экономики Карелии, и общим результатом экономической деятельности в регионе изменяется в пользу последнего. Периоду, в течение которого наблюдается снижение налоговой нагрузки, соответствуют более высокие темпы роста экономики региона. Это означает, что облегчение налоговой нагрузки положительно сказывается на экономическом росте региона и является одним из основных факторов увеличения ВРП.

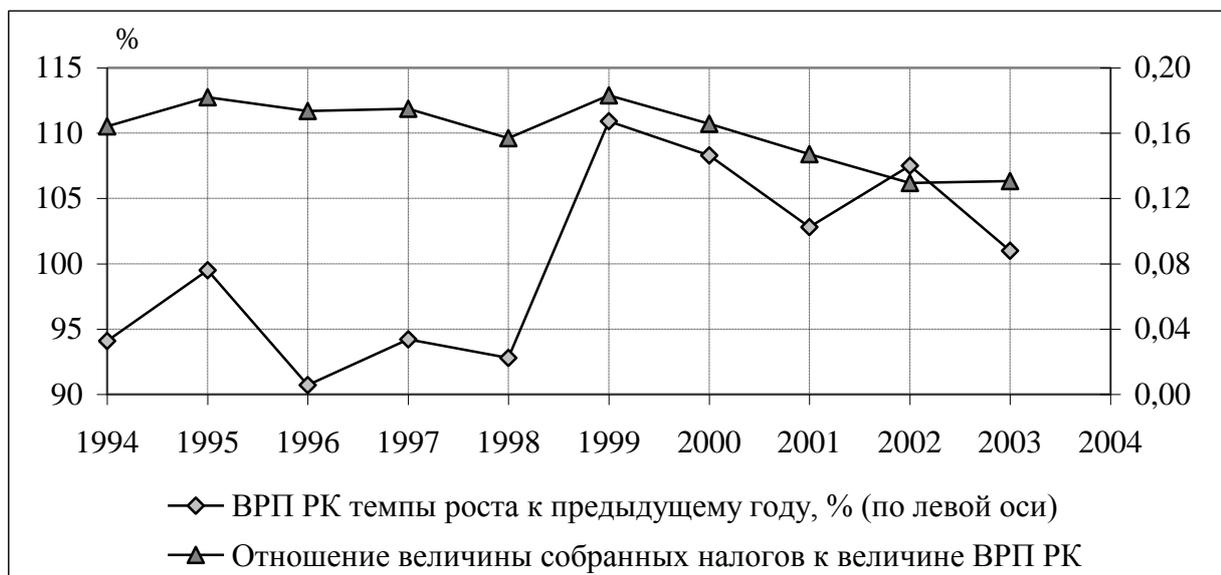


Рис. 3. Динамика темпов роста ВРП РК и отношения величины собранных налогов к ВРП

Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что проводимая с 1999 года региональными властями налоговая политика направлена на уменьшение фискальной нагрузки, что приводит к развитию бизнеса. В его распоряжении остается больше собственных средств, которые могут быть инвестированы в дальнейшее расширение и развитие. Положительным следствием этих процессов является рост экономики региона в целом. Проведенный анализ позволяет также сделать вывод о том, что наполнение доходной части регионального консолидированного бюджета все в большей степени зависит от политики федерального центра.

ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ ПО ОСНОВНЫМ ФАКТОРАМ РАЗВИТИЯ

М. В. Морошкина (М. В. Белокозова)

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Экономическая структура любого общества не может существовать и эффективно функционировать без организованного потока денежных средств между государством и производством, государством и населением, между регионом и государственными структурами. Финансовые потоки образуют систему движения региональных денежных ресурсов, которые обеспечивают жизнедеятельность региональных государственных и негосударственных хозяйственных субъектов.

Экономическое пространство Российской Федерации неодинаково по уровню экономического развития и уровню жизни. Анализу количественной и качественной оценки состояния регионов посвящено много исследований и публикаций [1, 2]. В большинстве случаев авторы применяют понятия «богатые» регионы – доноры и «бедные» регионы – реципиенты, в зависимости от степени экономического развития регионов.

Построение типологии регионов имеет большое значение для определения региональной социально-экономической политики. Определение критериев причисления региона к тому или иному типу – достаточно сложная проблема.

Типология регионов по экономическому развитию является одним из этапов изучения межрегиональной дифференциации. Определение показателей для построения типологии регионов представляет собой сложную задачу.

Экономическая литература предлагает большое количество различных методик для формирования типологий регионов. В результате изучения существующих типологий прослеживается определенная тенденция. Любая методика отнесения территории к определенному классу основывается на показателях экономического развития региона.

В качестве одного из методов для построения региональной типологии была предложена типология [3] по одному индикатору. Методика построения типологии заключается в том, что она строится по установленному ключевому индикатору, который определяет региональное развитие.

Подход, предложенный А. Г. Гранбергом в данной методике, заключается в том, что исследуемые регионы расчленяются на определенное количество групп по степени развития ключевого показателя в базисном году. В результате можно сделать вывод о влиянии изменения внешних условий и политики региональных властей на развитие регионов.

Это позволят сделать деление регионов по количественной оценке наблюдаемого показателя в исследуемом году. Типология регионов позволяет выделить 4 группы (типа) регионов:

«Регионы, которые и в базисном и в наблюдаемом году имели уровень индикатора выше среднего;

Регионы, у которых уровень индикатора в базисном году выше среднего, а в наблюдаемом ниже;

Регионы, у которых уровень индикатора в базисном году ниже среднего, а в наблюдаемом выше;

Регионы, которые и в базисном и в наблюдаемом году имели уровень индикатора ниже среднего» [3, с. 118].

В результате исследования типологии регионов по величине заработной платы по сравнению с среднероссийским уровнем регионов Северо-Западного Федерального округа в 1990 году регионы распределились таким образом (табл. 1):

5 регионов имели уровень зарплаты выше среднероссийского,

4 региона с уровнем зарплаты ниже среднероссийского (Вологодская, Ленинградская, Новгородская, Псковская области).

За период 1990-2002 гг. произошли изменения: из группы регионов с уровнем заработной платы ниже среднероссийского в 1990 г. Ленинградская область перешла в 2002 г. в группу регионов с уровнем заработной платы выше среднероссийского.

Анализ динамики заработной платы в регионах Северо-Западного федерального округа за период реформ позволил сделать типологизацию регионов по данному показателю как ключевому.

*Типологизация регионов Северо-Западного федерального округа
по уровню и динамике заработной платы работников,
работающих в экономике (1990-2003 гг.)*

	Регионы, в которых в 2003 году заработная плата была выше среднероссийской	Регионы, в которых в 2003 году заработная плата была ниже среднероссийской
Регионы, в которых в 1990 году заработная плата была выше среднероссийской	<i>Карелия, Коми, Архангельская область, Вологодская область, Мурманская область, г. Санкт-Петербург</i>	
Регионы, в которых в 1990 году заработная плата была ниже среднероссийской	<i>Ленинградская область</i>	<i>Калининградская область, Новгородская область, Псковская область</i>

В результате можно сделать предварительный вывод, что в период реформ выделились три группы – в одной реформы привели к заметному спаду доходов населения и сохранилось их отставание относительно среднероссийского уровня, во второй – спад оказался существенно меньше, чем в РФ, и положение данной группы улучшилось, в третьей положение было лучше, чем в РФ, и это преимущество сохранилось. Для более детальных оценок необходимо рассматривать степень превышения показателей и строить таблицу из 16 и более ячеек.

В результате рассмотрения типологии обозначились основные типы регионов, которые имеют определенное сочетание различных характеристик их развития. Неоднородность объясняется большой территорией РФ и значительными различиями ее субъектов. В связи с этой причиной регионы значительно отличаются друг от друга различными условиям, имея как преимущества, так и недостатки, которые сказываются на их экономическом развитии.

Перспективы развития российских регионов должны учитывать влияние государственной экономической политики. Необходимо отметить, что одни и те же действия вызывают различные результаты – для некоторых регионов создаются более благоприятные условия, и они успешно развиваются. Другие, наоборот, ухудшают условия для развития бизнеса, и рост приостанавливается или даже начинается спад. Это определяется особенностями регионов – структурой экономики, геогра-

фическим положением, структурой и динамикой населения и другими факторами. С течением времени экономическая политика меняется и соответственно на развитие регионов влияют разные факторы.

При разработке условий развития необходимо учитывать особенности регионов. Построение типологии позволяет выделить и учесть характеристики территории при разработке стратегии устойчивого развития. В данном разделе рассматривается только подход к построению типологии. На примере Северо-Западного Федерального округа показано влияние экономической политики на региональное развитие.

Список литературы

1. Пчелинцев О. С. Новые тенденции развития регионов России и экономическая политика федерального центра / О. С. Пчелинцев, А. Н. Арянин, М. С. Верхунова, Е. М. Щербакова // Проблемы прогнозирования. 1998. №3. С.120-134.

2. Лавровский Б. Измерение региональной ассиметрии на примере России / Б. Лавровский // Вопросы экономики. 1999. №3.

3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. М., 2001.

4. Михеева Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы политики / Н. Михеева. М.: РПЭИ, 1999.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МАРКЕТИНГА В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)

Н. Д. Найденов, А. А. Сандригайло

Сыктывкарский лесной институт, г. Сыктывкар

Конкурентоспособность страны на глобальном рынке определяется не только конкурентоспособностью отраслей, технологий и компаний, но и конкурентоспособностью специальным образом организованных регионов – территорий. Отраслевая и технологическая логика традиционной промышленной политики должна быть изменена или, по крайней мере, скорректирована территориальной или пространственной. Сегодня, когда возрастает мобильность людей, финансов, производства и компаний, для обеспечения национальной конкурентоспособности чрезвычайно важно иметь не только передовые технологии и фирмы, но, главное, регионы, способные принять эти технологии и фирмы. Кластеры – новая форма самоорганизации промышленности в

условиях конкуренции. Кластер, или промышленная группа, – группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга. Географические масштабы кластера могут варьировать от одного города до страны или даже ряда стран.

В России в силу отсутствия какой-либо региональной политики за последние годы не сформировано ни одного конкурентоспособного промышленного кластера. Сегодня Россия так пространственно организована, что она не способна принять капитал. По экспертным оценкам, на 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно 152 тыс. сельских населенных пунктов экономический рост сосредоточен всего в 140 точках.

Любой регион заинтересован в привлечении инвестиций и новых технологий, успешном проведении политических кампаний, эффективном управлении развитием региона, улучшении имиджа товара, производимого в регионе, и самого региона, торговле недвижимостью, экономическом росте и повышении качества жизни населения. Для этого давно существует и активно используется территориальный маркетинг.

Под территориальным маркетингом сегодня понимаются определенный рыночный образ мышления и действия руководителей территории в конкурентных условиях, новая деловая философия активной предпринимательской деятельности, основанная на стремлении удовлетворить потребности населения как в данном регионе, так и за ее пределами. Территориальный маркетинг подразделяют на маркетинг самой территории, осуществляемый как внутри, так и за ее пределами и ориентированный на внешних субъектов, и маркетинг на (внутри) территории, осуществляемый в ее пределах и ориентированный на внутренних субъектов.

Территориальный маркетинг позволяет более рационально распределять региональные ресурсы, более выгодно продавать региональные товары и услуги, максимально использовать потенциал и преимущества для увеличения собственного благополучия. Существуют определенные субъекты, которые активно осуществляют продвижение территории: территориальные органы власти и управления; экономические агентства развития, торгово-промышленная палата, ассоциации; средства массовой информации; крупные и известные производители; спортивные, культурные, образовательные и научные организации; общественные и политические силы.

Задачами этих субъектов в маркетинге территории должно являться создание, поддержание или изменение мнений, намерений и поведения потребителей и партнеров территории. Можно выделить две большие группы, наиболее заинтересованные в развитии территории. Первая группа – это жители республики, которые связывают свою жизнь с благополучием родного региона. Вторая группа – внешние субъекты, заинтересованные в успешности региона преимущественно потому, что хотят вывезти часть этого благополучия за пределы республики, преобразовав ее в благополучие личное и своей территории. Подходы к реализации интересов этих двух групп должны быть различными.

Республика Коми имеет ряд преимуществ перед другими регионами страны, однако не всегда они используются в полной мере для занятия конкурентоспособной позиции. Монопрофильная экономика, при которой основными донорами для бюджетов выступают несколько крупных интегрированных корпораций, не способствует инновациям, развитию сфер, обеспечивающих современную среду жизни, – жилье, развлечения, отдых, информационные, инжиниринговые, бытовые и др. услуги. Все инвестиции идут лишь в сырьевой сектор, но не на развитие территории и формирование высокоорганизованной урбанизированной среды.

Направления эффективного позиционирования республики Коми должны включать анализ привлекательности региона для инвесторов, производителей, посредников, покупателей, разработку «инвестиционного паспорта региона», формирование позитивного имиджа республики. Разработка «Программы продвижения региона на внутренний и внешний рынок» будет способствовать занятию регионом конкурентоспособного места, выгодной позиции относительно других регионов на основе использования всех преимуществ данной территории. При этом поддержка инвесторов, получающих прибыль от развития территорий, должна стать частью федеральной государственной и региональной политики. В реализации данной политики исключительно важную роль приобретает бюджетный процесс на региональном и муниципальном уровнях. Бюджетный процесс на региональном и муниципальном уровнях становится пространством для объединения усилий как государственных органов управления, так и предпринимательских структур и источником экономического роста территорий.

ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

К. В. Павлов

Белгородский государственный университет, г. Белгород

Местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Современный этап государственного развития характеризуется поиском путей и методов обеспечения реальной самостоятельности местных органов власти, самостоятельность же любого субъекта хозяйствования определяется наличием финансовых ресурсов, достаточных для их функционирования и выполнения закрепленных за ними функций. Поэтому решение различных финансово-хозяйственных проблем местного самоуправления имеет большое значение для развития общества как России в целом, так и Удмуртии в частности.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление местным органам, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения данного местного образования. Местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, кредитные ресурсы, средства внебюджетных фондов и некоторые другие финансовые ресурсы. Учитывая, что в странах с развитой рыночной экономикой муниципальные образования насчитывают многовековую историю, имеет смысл проанализировать некоторый опыт их финансово-хозяйственного развития сквозь призму возможности его использования в российских условиях.

Следует отметить, что в настоящее время в промышленно развитых странах идет процесс перестройки взаимоотношений между центром, регионами и местными органами власти. Некоторые правительства проводят политику децентрализации государственного управления, предоставляя местным органам автономию в решении широкого круга вопросов. Другие же, наоборот, усиливают вмешательство в дела местных территориальных коллективов. Многие западноевропейские страны осуществили недавно (Франция, Великобритания) или проводят сейчас (Бельгия, Дания, Испания) реформы финансов местных органов власти. Эти реформы направлены, как правило, на перераспре-

деление бюджетных функций между различными уровнями государственного управления и на расширение сферы финансовой компетенции региональных и других территориальных единиц. Отмеченные процессы воздействуют на структуру их бюджета, местное налогообложение.

Местные бюджеты действуют на территории административных единиц, имеющих, как правило, выборные органы управления. В Великобритании местные бюджеты существуют в округах, графствах и городах; в Германии – в общинах и городах; во Франции – в департаментах и коммунах; в Японии – в префектурах, районах, городах; в Италии, Бельгии – в провинциях, коммунах; в Дании, Норвегии, Швеции – в сельских и городских коммунах. Местные бюджеты широко используются для воздействия на экономику, регулирования хозяйственных процессов, развития культуры и образования, сглаживания социальных конфликтов, трудоустройства населения и решения многих других проблем. Они являются неотъемлемым элементом жизни местных коллективов.

Состояние местных бюджетов, их характеристики в отдельных странах сильно различаются, что обусловлено историческими традициями, действующим законодательством, определяющим размеры и формы государственного контроля за местными финансами и компетенцию местных органов власти, сложившимися взаимоотношениями между местными бюджетами и банковским сектором, а также типом местного самоуправления.

Доходы от налогов являются одним из наиболее важных, хотя и не всегда основных источников доходов местных бюджетов. Уровень доходов от налогообложения колеблется достаточно широко. В Италии, Ирландии и Нидерландах он самый низкий и составляет менее 10% всех ресурсов местных бюджетов.

Иное положение в таких странах, как Бельгия, Франция, Германия, Дания, Великобритания, где доходы от местных налогов превышают 20% бюджетных доходов. Лидируют в этой группе Дания, Франция (выше 40%), затем идут Бельгия и Великобритания (немногим более 30%). В Японии доходы от местных налогов составляют значительную часть местных бюджетов, но не доминируют в них. Это отличает японскую налоговую систему от североамериканской, где местные налоги зачастую превышают 2/3 бюджета муниципалитета.

Существенно меньшую роль в местных бюджетах стран Запада играют неналоговые доходы, включающие доходы от местной собственности, коммунальных услуг, коммерческой деятельности, продажи

недвижимости, денежных сборов, штрафы. Поступления в местные бюджеты по этой статье колеблются в среднем в пределах 10-25%. Уровень доходов от местной собственности также различается по странам и связан с ее размерами и спецификой местных коммунальных предприятий. В последнее время отмечается тенденция роста неналоговых доходов. Это вызвано как повышением цен на коммунальные услуги, так и реформами по децентрализации государственного управления, приведшими к расширению экономической и хозяйственной самостоятельности местных органов власти. Политика приватизации государственной собственности на местном уровне тоже способствовала увеличению неналоговых доходов (например, в Великобритании и Дании). Но, как правило, это были единовременные повышения, не вызвавшие существенных изменений в сложившихся пропорциях.

Важным источником финансирования местных бюджетов стран Запада являются государственные субсидии и дотации. Во многих странах они обеспечивают основную часть местных бюджетных доходов. В целом государственные субсидии местным бюджетам составляют от 1/4 до 1/2 их доходов. Этот опыт целесообразно использовать и в России.

Поскольку финансовой базой местных органов власти являются местные бюджеты, укрепление местных бюджетов способствует расширению их регулирующего и стимулирующего воздействия на территориальную социальную и производственную инфраструктуру, расширяя в конечном итоге возможности местных органов власти для наиболее полного и всестороннего удовлетворения нужд населения, проживающего в регионе. Особенно это актуально для Удмуртии, где несколько лет назад противостояние между республиканскими властями и мэрией Ижевска достигло необыкновенной остроты.

Одним из основных противоречий современного этапа развития территориальной экономики является увеличение разрыва между возрастающими задачами местных органов власти в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Реализация целей и задач комплексного развития невозможна без реформирования существующей системы финансово-бюджетных отношений. Существующий порядок бюджетных отношений между различными уровнями требует дальнейшего совершенствования.

Поэтому важнейшей проблемой, стоящей перед органами власти в регионах, является разработка такой схемы бюджетных отношений, которая обеспечивала бы гарантированный минимум бюджетных

средств и в то же время была бы достаточно гибкой, стимулирующей развитие экономической базы. Поиск путей совершенствования отношений между органами власти разных уровней по бюджетным вопросам продолжается. При этом должны учитываться как сложившиеся традиции, так и проанализированный выше зарубежный опыт. Отсутствие методических положений по формированию бюджетов муниципальных образований снижает способность местных органов власти в более эффективном финансовом планировании, в связи с чем для Удмуртии крайне актуальным становится решение проблемы определения четких критериев по формированию доходной части местных бюджетов, особенно в той части, которые связаны с закрепленными (собственными) доходами.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА БАРНАУЛА – СТОЛИЦЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

С. В. Пакшенкова

ООО «Сибсоцбанк», г. Барнаул

В настоящее время проводится реформа местного самоуправления, цель которой – создать реально самостоятельную власть на уровне муниципалитетов. Принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) предусматривает два уровня власти: муниципальный район и поселения (сельские и городские). Кроме того, отдельно выделен городской округ с достаточно большим объемом полномочий. Но в этом законе не прописаны четкие критерии наделения поселения статусом городского поселения или городского округа. Вместе с тем города значительно отличаются друг от друга. Сложно сравнивать небольшой городок и крупный административный центр. Но, получив даже статус городского округа, местные власти должны определить, каким образом будет организовано управление территорией. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит только положение о внутригородских территориях городов федерального значения, предоставляя решать вопрос по поводу взаимодействия этих органов власти с администрациями городов самим органам власти городов феде-

рального значения. Вместе с тем помимо Москвы и Санкт-Петербурга, в России много других городов, в которых проживает более миллиона человек.

Появляется проблема статуса района в городе и встает вопрос – наделять или не наделять районы в городе статусом муниципального образования, предоставлять ли им большую самостоятельность за счет передачи ряда налогов к зачислению в районные сметы доходов и расходов, перечень расходных полномочий районных администраций. Все эти вопросы будут решаться в зависимости от политики городских властей и краевых органов власти. Здесь речь идет уже о политическом характере проблемы. Но есть и экономическая составляющая.

Экономическое развитие города, достаточность финансовых ресурсов, объем дотаций и других видов помощи из вышестоящих бюджетов, собираемость местных налогов и другое – все это тоже необходимо иметь в виду. Вместе с тем районы в городе выполняют еще и социальную задачу. Районные власти заняты непосредственным обслуживанием населения, они более доступны для жителей, зачастую лучше информированы о ситуации в городе. Помимо экономических предпосылок, необходимо учитывать уровень развития территориального общественного самоуправления, активность жителей районов, желание участвовать в решении вопросов, касающихся жизни своего района, и др.

Таким образом, проблема статуса районов в городе носит многоаспектный характер, охватывая и экономическую, и политическую, и социальную, и культурную сферы жизни общества.

Например, город Барнаул – административный центр Алтайского края с численностью населения в 665 тысяч человек имеет пять районов: Железнодорожный, Октябрьский, Ленинский, Индустриальный и Центральный. Поскольку Барнаул не является городом федерального значения, районы в городе не имеют статуса муниципального образования. Вместе с тем в каждом из районов города проживает более ста тысяч человек. Районы в городе Барнауле можно рассматривать с разных сторон: с точки зрения финансовых ресурсов, правового статуса, технического обеспечения работы, кадрового состава и др. В 1995-2000 гг. в бюджете города Барнаула существовала практика передачи местных налогов и сборов районным администрациям. Эти доходы хоть и не покрывали всех расходов районных властей, но все же обеспечивали заинтересованность районных органов власти в собираемости этих налогов.

Средства смет доходов и расходов районов использовались эффективно. В эти годы районы города обладали некоторой самостоятельностью в формировании доходов за счет местных налогов и в осуществлении расходования этих средств. С 2000 года средства стали передаваться из бюджета города для финансирования целевых расходов, и самостоятельность районных администраций исчезла.

Учитывая положительный опыт работы администраций районов, имеющих самостоятельные бюджеты, а также тот факт, что численность населения одного района в городе сопоставима с численностью населения 4 – 5 муниципальных сельских районов, можно было бы рассмотреть возможность наделить эти районы в городе Барнауле статусом муниципального образования.

Вызывает, однако, недоумение то, как новый федеральный закон трактует «муниципальное будущее» крупных и важных субрегиональных территорий, например областных (краевых) центров-столиц (именно к ним относится город Барнаул). К сожалению, закон предусматривает обязательное создание таких муниципальных образований, как внутригородские округа, только в городах федерального значения. Иных областных столиц это не касается. В итоге складывается парадоксальная ситуация. Областные (региональные) столицы преобразуются согласно федеральному закону в городские округа, и далее реформы их не касаются. С учетом большого удельного веса этих столиц в населении российских регионов складывается существенное неравенство населения в доступе, точнее, в его близости к местному самоуправлению. Иначе говоря, после завершения муниципальной реформы около 40% региона будет проживать в одном муниципальном образовании, то есть, например, в столице Алтайского края, а 60% – примерно в семистах и более.

В соответствии с законом сельский район в Алтайском крае численностью 8 тысяч человек следует делить на поселенческие (низовые) муниципалитеты, а в городе Барнауле с населением более 600 тысяч человек этого делать нельзя. В подобном случае мы разделяем мнение ряда ученых (Е. Бухвальда, В. Мокрого) о том, что при такой ситуации имеется нарушение главного принципа федерального закона в части недопустимости усиления неравенства населения различных видов поселений в прямом доступе к институтам местного самоуправления для жителей города Барнаула. Районные администрации более доступны, так как ближе находятся к населению и лучше знакомы с проблемами территорий.

Имея бюджет, который мог бы наполняться доходами от части налога на имущество физических лиц, земельного и других налогов, районное местное самоуправление было бы заинтересовано в сборе вышеназванных налогов и быстрее могло бы решать жизненно важные проблемы населения.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПОДДЕРЖКУ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ

Ю.Г. Полулях¹, Л. Ю. Ададимова¹, Р. М. Севек²

¹Тывинский институт комплексного освоения природных ресурсов
СО РАН, г. Кызыл

²Тывинский государственный университет, г. Кызыл

Применявшееся в 2004 году распределение федеральных дотаций на балансирование региональных бюджетов, безусловно, должно применяться и в 2005 году, и в последующие годы, во всяком случае, до тех пор, пока не закончится реформирование бюджетной системы и самой бюджетной сферы. Но использованную методику необходимо непременно корректировать.

Уже само ее название подсказывает, как должны распределяться выделяемые из федерального бюджета средства. Во-первых, распределению подлежат «дотации», что указывает на необходимость или возможность их объединения с частью средств ФФПР, называемых «дотациями». Во-вторых, такое указание подкрепляется и усиливается назначением подлежащих распределению дотаций – «на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации». Именно такую цель, т. е. сбалансированность бюджетов, преследуют средства ФФПР, направляемые бюджетам субъектов РФ в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

В-третьих, в названии методики указано, что «дотации» направляются «на поддержку мер»... То есть это надо понимать как дополнительные меры поддержки субъектов РФ к тем, которые уже были предприняты федеральным центром при выравнивании бюджетной обеспеченности регионов, поскольку выравнивание бюджетной обеспеченности и обеспечение сбалансированности бюджетов – это суть

одного и того же намерения. Разница состоит лишь в том, что распределение средств ФФПР проводилось раньше и без учета возможных изменений параметров бюджетов субъектов РФ в процессе их исполнения. Хотя эти изменения можно было прогнозировать еще до начала этого процесса, а следовательно, распределять дополнительные средства нужно было вместе с дотациями на выравнивание и по тому же принципу, что и сами дотации на выравнивание. Только в базовые расходно-доходные (расчетные) показатели ИНП_і и ИБР_і или ВНР_і и НБР_і нужно было внести коррективы. То есть нужно было уменьшить валовые налоговые ресурсы (ВНР_і) на величину выпадающих доходов, обусловленных изменениями федерального налогового законодательства, и увеличить нормативные бюджетные расходы (НБР_і) на сумму дополнительных расходов, связанных с увеличением фондов оплаты труда, вызванных принятием решения на федеральном уровне.

Если предположить, что эти корректировки заранее выполнить нельзя, то в законе о федеральном бюджете следует указывать, что дополнительные (зарезервированные) средства будут распределены по тому же принципу, что и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по скорректированным расчетным показателям – ВНР_і и НБР_і, учитывающим выпадающие доходы и дополнительные расходы.

При этом доля заработной платы в совокупных доходах не должна иметь большого значения, хотя при необходимости в процессе корректировки можно учесть и этот фактор.

Совершенно недопустимо включать в разряд собственных доходов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Такое действие ставит высокодотационные регионы в очень сложное положение. Сначала они получают дотации на выравнивание, которых не хватает для формирования полноценных, то есть сбалансированных, бюджетов, а затем, опираясь на них, им добавляют еще немного средств, которых, по определению, тоже не хватит для сбалансированности бюджетов, поскольку общая сумма этих средств в целом явно и многократно меньше той, которая необходима для покрытия дополнительных расходов даже без учета выпадающих доходов.

Вряд ли уместно (обоснованно) включение в доходную базу субъектов РФ неналоговых доходов и средств целевых бюджетных фондов, которые не принимают участия в расчетах бюджетной обеспеченности, т. е. практически неизвестны. Использование информации по факту за предшествующий год или какой-то период текущего года означает нарушение одного из важнейших принципов концепции совершенствования межбюджетных отношений.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не смогут стать собственными доходами высокодотационных бюджетов, каким бы законом это ни утверждалось. Потому что сами регионы не могут оказывать на них никакого влияния, то есть не смогут при любом желании их увеличить, чтобы направить появившуюся прибавку на любые иные цели, кроме финансирования текущих расходов, уже зафиксированных в бюджетах. Поэтому любые дополнительные расходы, в том числе и инвестиционные, инновационные и т. д., должны осуществляться на основе софинансирования из бюджетов двух уровней пропорционально соотношениям истинных, а не суррогатных, собственных доходов субъектов РФ и потребностям в дотациях на выравнивание их бюджетной обеспеченности из федерального бюджета.

Если же в расчет принимаются все имеющиеся доходные источники бюджетов регионов, то дополнительных средств из федерального бюджета должно хватить для полного покрытия возникающих дефицитов без какого-бы то ни было распределения, предполагающего лишь частичную их компенсацию.

ПРИМЕНЕНИЕ ТЕОРИИ МАТРИЧНЫХ ИГР ДЛЯ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОВОДИМОЙ ГОСУДАРСТВОМ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

П. В. Потапов, В. И. Спирягин

Институт социально-экономических и энергетических проблем
Севера, г. Сыктывкар

Для анализа эффективности проводимой государством налоговой политики для различных отраслей экономики обратимся к теории матричных игр. С помощью данной теории выясним, насколько оптимальными являются налоговые ставки для отраслей экономики. Рассмотрим следующую задачу.

Имеется матрица

$$A = \begin{matrix} & \beta_1 & \beta_2 & \dots & \beta_n \\ \alpha_1 & \left(\begin{matrix} a_{11} & \dots & a_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \alpha_m & \left(\begin{matrix} a_{m1} & \dots & a_{mn} \end{matrix} \right) \end{matrix} \right), \end{matrix}$$

где через $\begin{pmatrix} \alpha_1 \\ \dots \\ \alpha_m \end{pmatrix}$ обозначен выпуск продукции (добавленной стоимости)

в долях (это не что иное, как стратегия первого игрока), а через $\beta_1 \dots \beta_n$ – доли налогов по отраслям, при дополнительном условии, что $\sum \beta_i = 1$. Иначе говоря, если $\sum \beta_i \geq 1$, то можно отнормировать показатели, введя поправочный коэффициент.

Игра будет заключаться в том, чтобы найти оптимальную стратегию, при которой выполняется следующая закономерность: выигрыш в полученной добавленной стоимости тем выше, чем ниже доля налогов и наоборот.

Для нахождения седловой точки P_*, Q_* необходимо решить систему из следующих неравенств:

$$\begin{cases} a_{11}q_1^* + a_{12}q_2^* + \dots + a_{1n}q_n^* \leq v_* \\ a_{21}q_1^* + a_{22}q_2^* + \dots + a_{2n}q_n^* \leq v_* \\ \vdots \\ a_{m1}q_1^* + a_{m2}q_2^* + \dots + a_{mn}q_n^* \leq v_* \end{cases}, \quad (1)$$

где $q_1^* + q_2^* + \dots + q_n^* = 1$, $q_i^* \geq 0$, $q_1^*, q_2^*, \dots, q_n^*, v_*$ – неизвестные.

Умножим данную систему неравенств на $\frac{1}{v_*}$. Таким образом, по-

лучаем $y_j = \frac{q_j^*}{v_*}$ и $\sum_{j=1}^n y_j = \frac{1}{v_*}$. Q_* выбирает второй игрок.

Продельвая обоснованные и понятные преобразования, получаем следующую задачу линейного программирования:

$$\begin{aligned} & y_1 + y_2 + \dots + y_n \rightarrow \max \\ & \begin{cases} a_{11}y_1 + a_{12}y_2 + \dots + a_{1n}y_n \leq 1 \\ a_{21}y_1 + a_{22}y_2 + \dots + a_{2n}y_n \leq 1 \\ \vdots \\ a_{m1}y_1 + a_{m2}y_2 + \dots + a_{mn}y_n \leq 1 \end{cases}, \quad (2) \\ & y_j \geq 0, \forall j \end{aligned}$$

Для нахождения оптимального значения для первого игрока необходимо решить следующую задачу линейного программирования (ЗЛП):

$$\begin{aligned}
x_i &= \frac{P_i^*}{v_*} \\
x_1 + x_2 + \dots + x_m &\rightarrow \min \\
\begin{cases} a_{11}x_1 + a_{21}x_2 + \dots + a_{m1}x_m \geq 1 \\ a_{12}x_1 + a_{22}x_2 + \dots + a_{m2}x_m \geq 1, \\ \vdots \\ a_{1n}x_1 + a_{2n}x_2 + \dots + a_{mn}x_n \geq 1 \end{cases} & \\
x_i &\geq 0
\end{aligned} \tag{3}$$

В итоге получаем стандартную ЗЛП на минимум. Предположим, что задача решена, матрица не вырождена, все ограничения существенны, тогда:

$$\begin{aligned}
v_*^1 &= \frac{1}{y_1 + y_2 + \dots + y_n} \\
v_*^2 &= \frac{1}{x_1 + x_2 + \dots + x_m}, \\
y_1 + y_2 + \dots + y_n &= \frac{1}{v_*}
\end{aligned} \tag{4}$$

По второй теории двойственности к задаче (2):

$$v_*^1 = v_*^2 = v_*.$$

Теперь применим данный метод к конкретным данным (табл. 1) [1].

Всего получаем 12 переменных, решаем задачи (1), (4), получаем следующие значения: $y_1 = 0,6345$, $y_2 = 0$, $y_3 = 0,6313$, $y_4 = 0,3905$, $y_5 = 0,4926$, $y_6 = 0,5818$, $y_7 = 0,6735$, $y_8 = 0,7577$, $y_9 = 0,5483$, $y_{10} = 0$, $y_{11} = 0,796$, $y_{12} = 0,9677$, $\sum y_i = 6,474$.

Оптимальное значение $v_*^1 = 0,1545$, а $(q_1^*; q_2^*; \dots; q_{12}^*) = (0,098; 0; 0,098; 0,06; 0,076; 0,09; 0,104; 0,117; 0,085; 0; 0,123; 0,15)$.

Для нахождения оптимального P_i^* решим задачи (2), (4):

$$x_1 = 0,6426, x_2 = 0, x_3 = 0,98, x_4 = 0,997, x_5 = 0,885,$$

$$x_6 = 0,136, x_7 = 0,85, x_8 = 0,715, x_9 = 0,6, x_{10} = 0, x_{11} = 0,45, x_{12} = 0,22$$

$$\sum x_i = 6,474. \text{ Оптимальное значение } v_*^2 = 0,1545.$$

Таблица 1

Коэффициенты полных затрат для МОБ (1999, РК)

Отрасли	Энергетика	Топливная промышленность	Черная и цветная металлургия	Химическая промышленность	Машиностроение и прочие отрасли промышленности	Лесная и строит. материалы	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Сельское, лесное хозяйство	Транспорт, связь	Строительство	Прочие отрасли материального производства
Энергетика	1,204	0,233	0,002	0	0,023	0,049	0,003	0,005	0,007	0,177	0,048	0,152
Топливная промышленность	0,093	1,124	0,001	0	0,004	0,046	0,001	0,003	0,008	0,095	0,015	0,091
Черная и цветная металлургия	0,033	0,27	1,007	0	0,026	0,113	0,089	0,003	0,01	0,71	0,109	0,114
Химическая промышленность	0,03	0,249	0,004	1,001	0,008	0,398	0,016	0,012	0,066	0,45	0,136	0,194
Машиностроение и прочие отрасли промышленности	0,104	0,334	0,002	0	1,037	0,144	0,009	0,011	0,045	0,31	0,135	0,198
Лесная и строительные материалы	0,014	0,118	0,003	0	0,012	1,177	0,001	0,003	0,009	0,211	0,263	0,084
Легкая промышленность	0,023	0,225	0,001	0,002	0,019	0,091	1,037	0,007	0,029	0,437	0,114	0,115
Пищевая промышленность	0,008	0,064	0	0	0,002	0,047	0,001	1,206	0,005	0,273	0,011	0,042
Сельское, лесное хозяйство	0,051	0,276	0	0	0,002	0,026	0,004	0,167	1,398	0,066	0,008	0,051
Транспорт, связь	0,019	0,212	0	0	0,003	0,071	0,001	0,002	0,004	1,029	0,017	0,041
Строительство	0,03	0,175	0,01	0	0,03	0,103	0,003	0,003	0,012	0,114	1,033	0,069
Прочие отрасли материального производства	0,003	0,033	0	0	0,002	0,003	0,001	0,006	0,006	0,005	0,001	1,019

Полученные решения оптимальны в метаматематическом смысле, но не отвечают экономическим реалиям в силу повышенных полных затрат на транспорте и топливном комплексе. Если повысить эффективность в данных отраслях и тем самым сократить затраты примерно на половину, то получим оптимальные решения, которые можем использовать в экономике (табл. 2).

Таблица 2

Вектор долей добавленных стоимостей и цены игры, удовлетворяющих оптимальным решениям (в процентах)

v_*	y_i
14,66%	6,14%
	16,73%
	0,23%
	0,05%
	1,91%
	6,25%
	3,86%
	8,28%
	6,09%
	27,20%
	9,40%
	13,87%

Список литературы

1. Моделирование экономических систем и факторный анализ их роста (на примере Республики Коми): (предварительный отчет) / ИСЭиЭПС УрО РАН; Руководитель темы В. Н. Лаженцев; Шифр темы 7.2.12.; Гос. рег. № 01.200.112510. Сыктывкар, 2001. 136 с.
2. Статистический ежегодник Республики Коми: Стат. сб. / Госкомстат Российской Федерации. Сыктывкар, 2001.

ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ «ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ»

Л. В. Прохорова

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

В условиях демократических преобразований в России происходят изменения в политико-административной системе. Политико-административное управление в настоящее время трактуется как важная функция исполнительной власти, которая не только исполняет законы, но и принимает участие в разработке политики, выступающей как посредник в процессе взаимодействия государства и общества¹.

Отличительным признаком современного управления является технологизация социально-политической практики, в том числе сферы управления. К политико-административным технологиям относятся технологии принятия политико-управленческих решений, приемы и способы взаимодействия исполнительной власти со структурами гражданского общества, методы ведения переговоров и разрешения конфликтов. Каждая из этих технологий призвана обеспечить взаимодействие различных субъектов политических процессов для решения политико-административных задач.

Одной из технологий, обеспечивающих хорошее политико-административное управление, характеризующееся такими параметрами, как общественное участие, прозрачность, ориентация на консенсус², по нашему мнению, является социальная технология «прозрачный бюджет».

Социальная технология «Прозрачный бюджет» как единая мегатехнология³ – это комплекс методически описанных действий, направленных на расширение общественного участия в бюджетном процессе и позволяющих специалистам, прежде всего из третьего сектора, то есть негосударственных некоммерческих организаций, осуществлять общественное участие в бюджетном процессе, которое способствует повышению эффективности и достижению лучшего социального эф-

¹ Политико-государственное управление / Под ред. Л. В. Сморгунова, В. С. Комаровского. М.: Изд-во РАГС при Президенте РФ, 2004.

² <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

³ Замятина М.Ф. Анализ прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе: Тез. докл. // Социальная технология «Прозрачный бюджет». Пушкин; СПб., 2002.

фекта. Мегатехнология «прозрачный бюджет» включает в себя составляющие технологии:

- оценки и анализа прозрачности бюджета и бюджетного процесса;
- прикладного бюджетного анализа;
- общественного участия на различных этапах бюджетного процесса.
- внесения законодательных инициатив, расширяющих возможность общественного участия;
- образовательные технологии.

В течение 1998 – 2004 гг. участниками создания технологии «прозрачный бюджет» на территории Республики Карелия стали негосударственные некоммерческие организации, органы власти и учреждения образования и науки. В ходе осуществления мероприятий проектов «Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять», «Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России» (Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Статегия»), «Открытый бюджет. Муниципалитеты России» (Петрозаводский государственный университет).

Бюджетный мониторинг, прикладной бюджетный анализ, аналитика и сравнение с муниципалитетами стран Северной Европы – к этим вопросам проявили интерес и выступили с инициативами более 130 общественных организаций. Целью этой работы было отстаивание общественных интересов в бюджетном процессе, трансформируемое в принятие политико-административных решений, направленных на повышение эффективности бюджетного процесса.

Результатами проведенной работы стали:

- Изменение нормативной правовой базы Республики Карелия как субъекта Федерации и города Петрозаводска как самоуправляющейся территории: в декабре 2001 года Законодательным собранием Республики Карелия (далее – РК) был принят Закон РК «О социальных заказах в Республике Карелия», в феврале 2004 года сессия Петрозаводского городского Совета приняла Положение о муниципальном гранте. Разработчиками положения была группа лидеров НКО совместно с представителями администрации города.

- Увеличение степени открытости власти, в том числе открытости бюджетной информации; информирование населения и общественности:

Об этом свидетельствуют: создание сайта Администрации г. Петрозаводска и размещение на нем бюджетной информации, публикация

республиканского бюджета РК с 2000 года в газете «Карелия», публикация в 2003 году в виде отдельной книги отчета Министерства финансов РК о работе за прошедший год, создание Web-сайта Open Budget Петрозаводского государственного университета.

- Повышение роли депутатского корпуса и общественности в бюджетном процессе, инициированное совместными усилиями власти и общественности. Оно связано с введением в практику деятельности Законодательного собрания Республики Карелия с мая 2001 года проведения открытых Бюджетных парламентских слушаний по отчету об исполнении бюджета, на которых заслушиваются отчеты руководителей министерств и ведомств РК – главных распорядителей средств республиканского бюджета, и с ноября 2001 года парламентских слушаний по республиканскому бюджету с целью предварительного обсуждения основных параметров республиканского бюджета на очередной финансовый год.

- Развитие коммуникаций как базы изменений во взаимоотношениях первого и третьего секторов (первый сектор – сектор власти, третий сектор – сектор общественности) в результате реализации проекта.

- Организационные изменения в структуре гражданского общества. В результате совместной деятельности структур гражданского общества и органов власти в 2002 году была создана постоянно действующая рабочая группа по организации взаимодействия между администрацией самоуправления города Петрозаводска и общественностью, в 2003 году был создан Совет неправительственных организаций при Председателе Законодательного собрания РК; с 2003 года в Петрозаводском государственном университете действует Центр бюджетного мониторинга; в 2004 году создана автономная некоммерческая организация «Центр публичной политики, гражданского образования и прав человека».

Результаты работы по созданию и апробации социальной технологии «Прозрачный бюджет» отражают изменения, происходящие в системе политико-административного управления Республики Карелия, свидетельствуют о том, что взаимодействие структур гражданского общества и органов власти в процессе принятия бюджетных решений является перспективным направлением в области реализации принципов хорошего политико-административного управления.

МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

В. Е. Редькин

Центр фискальной политики, г. Москва

Одним из основных элементов проводимых в настоящий момент преобразований в сфере межбюджетных отношений является совершенствование системы распределения финансовой помощи муниципальным образованиям внутри субъектов Российской Федерации. Конечной целью выстраиваемой системы является выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов, доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям. Одновременно будут формироваться стимулы для проведения на местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развития и эффективного использования налогового потенциала муниципального образования, повышения эффективности бюджетных расходов.

Реформа системы организации местного самоуправления и межбюджетных отношений формально закреплена в Федеральных законах № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сжато сформулировать основные положения указанных законов можно следующим образом:

- Устанавливается обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий;

- За всеми уровнями государственной власти и каждым территориальным уровнем муниципальных образований закрепляются конкретные полномочия;

- Система межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями строится на принципах, создающих стабильные долговременные условия для формирования местных бюджетов и дифференциации уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В частности, определяются

фонды финансовой поддержки различных типов муниципальных образований и общие принципы их распределения.

Кроме того, в Бюджетный кодекс Российской Федерации также были внесены поправки в части регулирования межбюджетных отношений. Так, в Кодексе были зафиксированы разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней; уточнены положения о бюджетном устройстве и общих принципах организации бюджетной системы Российской Федерации; проведено разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации; изложены подходы к процессу предоставления межбюджетных трансфертов. Именно последнему чрезвычайно актуальному вопросу посвящена данная статья. Актуальность данного вопроса определяется еще и тем фактом, что в настоящий момент обсуждаются поправки в бюджетное законодательство, в том числе в Бюджетный кодекс, именно в части подходов к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Кроме того, именно исходя из рассмотренных нами ниже принципов будет рассчитываться объем финансовой помощи и, следовательно, от этого будет зависеть существенная часть доходов бюджетов муниципальных образований.

Основными формами межбюджетных трансфертов, разрешенных в рамках межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации, являются следующие:

- а) финансовая помощь (дотации и субсидии) муниципальным образованиям;
- б) субвенции муниципальным образованиям на осуществление отдельных государственных полномочий;
- в) предоставление кредитов бюджетам других уровней;
- г) субвенции из местных бюджетов на выполнение межмуниципальных функций;
- д) субвенции из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации.

В целях предоставления финансовой помощи местным бюджетам начиная с 1 января 2006 года Бюджетным кодексом предусмотрено создание следующих фондов финансовой помощи бюджетам муниципальных образований: 1) региональный фонд финансовой поддержки поселений; 2) региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов); 3) районный фонд финансовой поддержки поселений; 4) региональный фонд муниципального развития; 5) региональный фонд софинансирования социальных расходов;

б) прочие региональные фонды, совокупный объем средств которых не должен превышать 10% общего объема финансовой помощи местным бюджетам. При этом образование первых двух из перечисленных фондов является обязательным.

Поправки в Бюджетный кодекс предъявляют также достаточно жесткие требования к методикам распределения этих фондов. Во-первых, методика их распределения должна быть утверждена законом субъекта Российской Федерации. Во-вторых, оценка уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований должна производиться по единой методике, в которой не допускается использование показателей фактических доходов и расходов за отчетный период, а также показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных образований. Кроме того, предусматривается возможность закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе единых нормативов отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ.

Также вводится принципиально новый инструмент межбюджетного регулирования – субвенции из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований в бюджет субъекта Российской Федерации, который не предусмотрен действующим бюджетным законодательством.

Суть вышеперечисленных изменений кратко можно изложить следующим образом. На смену подходу к выравниванию бюджетной обеспеченности местных бюджетов исходя из принципа расчетного дефицита и через механизм дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов приходит другой механизм. Он заключается в определении необходимых объемов финансовой помощи через оценку расходных потребностей и доходных возможностей каждого муниципального образования. Причем эта оценка должна проводиться по единой для всех муниципалитетов методике. Механизм передачи рассчитанной финансовой помощи в большей мере будет осуществляться через различные фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Использование дискреционных подходов к конкретному муниципальному образованию в части определения объема финансовой помощи будет исключено. Однако останется (и возможно будет расширена) возможность использования дифференцированных нормативов налогов для зачисления в местные бюджеты как инструмент передачи финансовой помощи из регионального бюджета.

Таким образом, для удовлетворения требований новой редакции Бюджетного кодекса каждому субъекту РФ требуются разработка и утверждение закона о межбюджетных отношениях, (включающего методики предоставления межбюджетных трансфертов), регулирующего межбюджетные отношения между регионом и муниципальными образованиями разных типов, а также между поселениями и муниципальными районами. Отдельной задачей является необходимость раскрытия сущности новых подходов в политике межбюджетного регулирования в плоскости субъект Федерации – муниципальные образования.

О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СОЗДАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВТОРОГО УРОВНЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

И. Е. Рисин¹, Н. С. Захарова²

¹Воронежский государственный университет, г. Воронеж

²Контрольно-счетная палата Воронежской области, г. Воронеж

С 1 января 2006 года в России вступает в силу Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ). В данном документе законодательно закреплена возможность субъектов РФ определять свое бюджетное устройство, в том числе с разделением местных бюджетов на два самостоятельных уровня. В результате местные власти могут предложить населению общественные блага, в большей степени соответствующие их предпочтениям. Кроме того, в случае децентрализованного производства общественных благ у граждан появляется реальная возможность влиять на демократический процесс, что повышает ответственность местных властей за принимаемые решения и является стимулом для эффективного использования государственных ресурсов.

Вместе с тем, по нашему мнению, разделение местного самоуправления на два уровня на современном этапе развития бюджетной системы Российской Федерации является преждевременным. В Европейской Хартии местного самоуправления последнее определяется как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею. Вступление в силу Федерального закона № 131-ФЗ дает органам местного самоуправления второго уровня только право на регламентацию

и управление публичными делами на подведомственной территории. Необходимым условием возникновения реальной способности осуществлять вышеназванную деятельность является наличие у органов местного самоуправления финансовой самостоятельности.

Сложившаяся на сегодняшний день в России практика формирования финансовых ресурсов органов местного самоуправления свидетельствует о том, что создание реального, а не декларативного местного самоуправления второго уровня будет являться крайне сложной задачей.

Анализ формирования доходов местных бюджетов первого уровня в Воронежской области, показал, что в настоящее время существуют две негативные тенденции, влияющие на снижение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления: тенденция централизации управления доходами местных бюджетов и тенденция роста перераспределительных процессов.

О высокой и имеющей тенденцию к росту централизации управления доходами местных бюджетов в РФ свидетельствуют следующие факты:

- доля собственных доходов¹ в общей структуре доходов местных бюджетов Воронежской области за 2000 – 2004 гг. снизилась с 20% до 13%;

- уменьшилось количество собственных налогов. С 2001 года отменен один из наиболее значимых собственных налогов бюджетов муниципальных образований – налог на содержание жилищного фонда и социально-культурной сферы;

- вышестоящим органам власти предоставлено право централизовать в своих бюджетах часть собственных доходов местных бюджетов;²

- полномочия местных органов власти по введению собственных налогов ограничены. При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются только налоговые ставки, порядок, сроки уплаты налогов и устанавливаются налоговые льготы в порядке и пределах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ³;

¹ К собственным доходам отнесены местные налоги и сборы, определенные ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ», действовавшего до 1 января 2005 года, а также неналоговые доходы, установленные ст. 62 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 29.12.2004).

² См. п. 2 ст. 39 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 29.12.2004).

³ См. п. 4 ст. 12 Налогового кодекса РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. 02.11.2004).

– снижение доли собственных доходов муниципальных бюджетов компенсируется ростом финансовой помощи из областного бюджета: за 2000 – 2004 гг. удельный вес данной помощи возрос на 11 процентных пунктов и составил 23% доходов местных бюджетов области (табл. 1).

Таблица 1

*Структура доходов бюджетов муниципальных образований
Воронежской области*

Вид дохода	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Собственные доходы (млн. руб.)	843,9	681,3	808,6	958,0	924,3
– доля в общей сумме доходов (%)	20	14	15	13	13
Регулирующие налоги (млн. руб.)	2842,3	3639,2	3820,8	5051,6	4655,2
– доля в общей сумме доходов (%)	68	72	73	67	64
Финансовая помощь (без учета финансовой помощи на реализацию федерального и областного законодательства и взаимных расчетов) (млн. руб.)	497,5	686,9	616,6	1460,2	1664,1
– доля в общей сумме доходов (%)	12	14	12	20	23
Всего доходов бюджетов муниципальных образований (без учета финансовой помощи на реализацию федерального и областного законодательства и взаимных расчетов) (млн. руб.)	4183,7	5007,4	5246,1	7469,8	7243,6
– доля в общей сумме доходов (%)	100	100	100	100	100

Рост централизации управления доходами местных бюджетов влечет за собой увеличение зависимости поступлений в бюджеты муниципальных образований от решений, принимаемых на федеральном и региональных уровнях власти. Данную зависимость усиливает нестабильность налогового-бюджетного законодательства. Так, за период 2000-2004 гг. неоднократно подвергались изменениям как состав собственных налоговых доходов местных бюджетов, так и пропорции распределения федеральных и региональных регулирующих налогов.

О РОЛИ МАЛОГО БИЗНЕСА В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

М. С. Рубин, Н. Б. Строганова

ГНУ Фонд поддержки и развития малого предпринимательства
Республики Карелия, г. Петрозаводск

В связи с вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возникает проблема формирования местных бюджетов.

На сегодняшний день в статистике отдельно не выделяются поступления в бюджет от субъектов малого предпринимательства, а имеющиеся источники используют классификации по отдельным видам налоговых и других доходов бюджетов. В связи с этим определение пропорции распределения поступлений и доли налогов от малого бизнеса в общих поступлениях возможно только в отношении отдельных налогов. Налоговые поступления от малого бизнеса практически полностью остаются в республиканском и местных бюджетах. Это должно являться стимулом для местных властей создавать условия для развития малого бизнеса (рис. 1).

Анализ ситуации состояния малого бизнеса показывает, что количество субъектов малого предпринимательства на 1000 жителей в среднем по Карелии составляет 33, что ниже, чем по России, – 39.

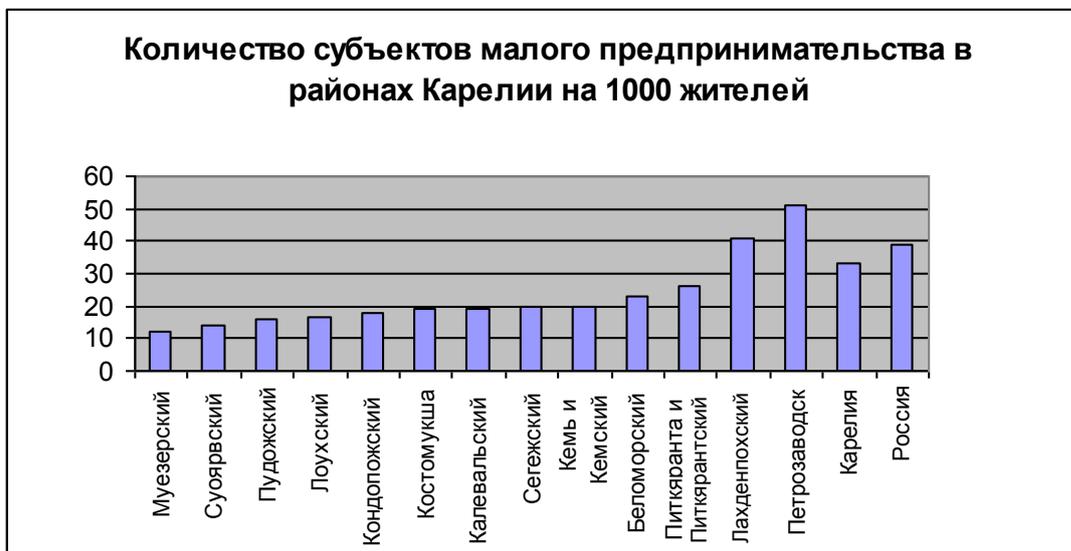


Рис. 1

В Карелии почти 92% малых предприятий в Карелии прибыльны. Это самый высокий показатель по Северо-Западу РФ. Например, в Новгородской области прибыльны только 69%, что говорит об эффективности развития малого бизнеса в Карелии, и соответственно поступления в бюджет от малого бизнеса в Карелии должны быть выше.

Несмотря на это, налоговые поступления в местные бюджеты от малого бизнеса сравнительно невысоки (рис. 2).

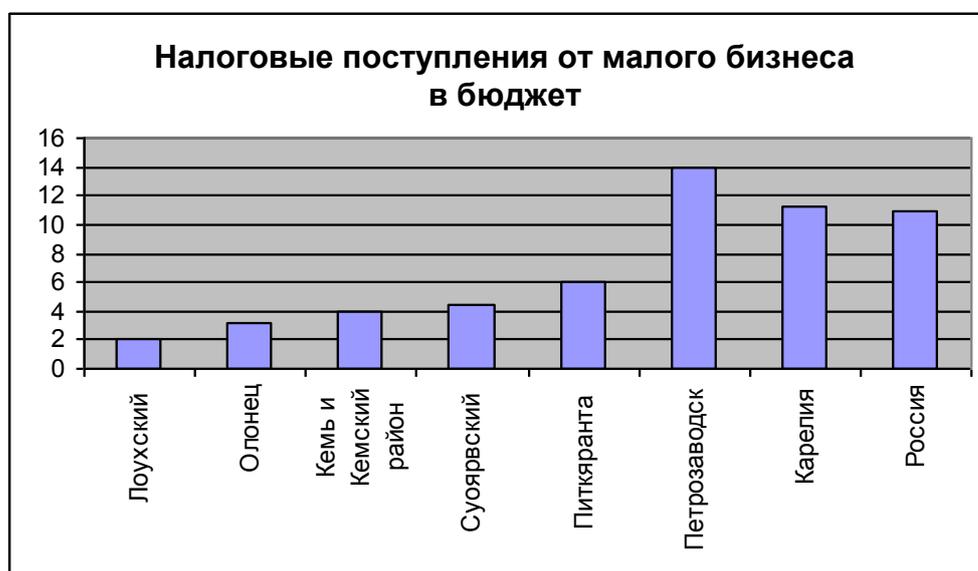


Рис. 2

Анализ поступлений в бюджет показывает, что в Карелии поступления от малого бизнеса составляют – всего 11% , это так же, как и в

среднем по России, в то время как в развитых странах они составляют 50%, в Санкт-Петербурге 30%.

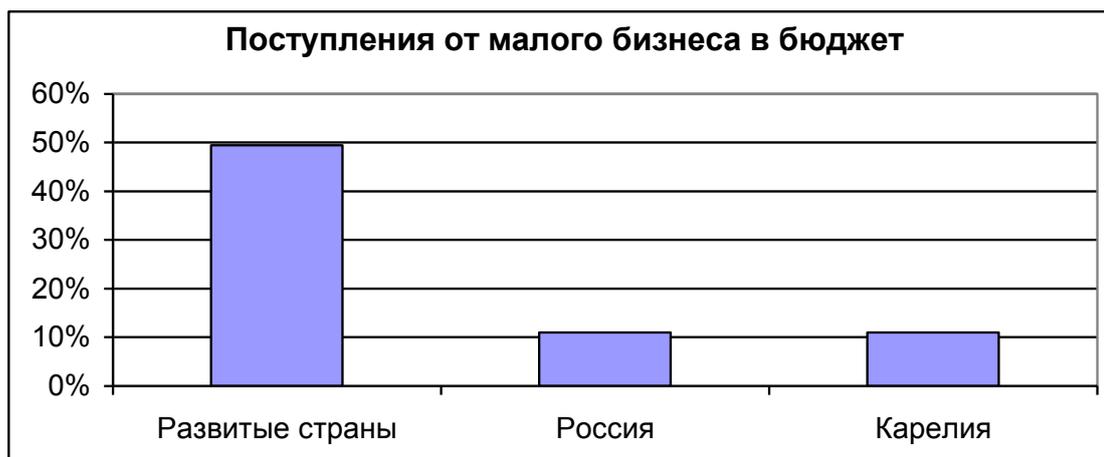


Рис. 3

Местной власти необходимо уделять особое внимание развитию малого бизнеса. В Администрации г. Петрозаводска, например, создан отдел по малому бизнесу, который отслеживает все поступления в местный бюджет от субъектов малого бизнеса. В 2004 году они составили 27% от всех поступлений.

В остальных городах и районах Карелии не ведется учет неналоговых поступлений в бюджет от малого бизнеса. Во многих районах не ведется учет и налоговых поступлений. Без такого учета невозможно формировать эффективную политику развития малого бизнеса (рис. 4).

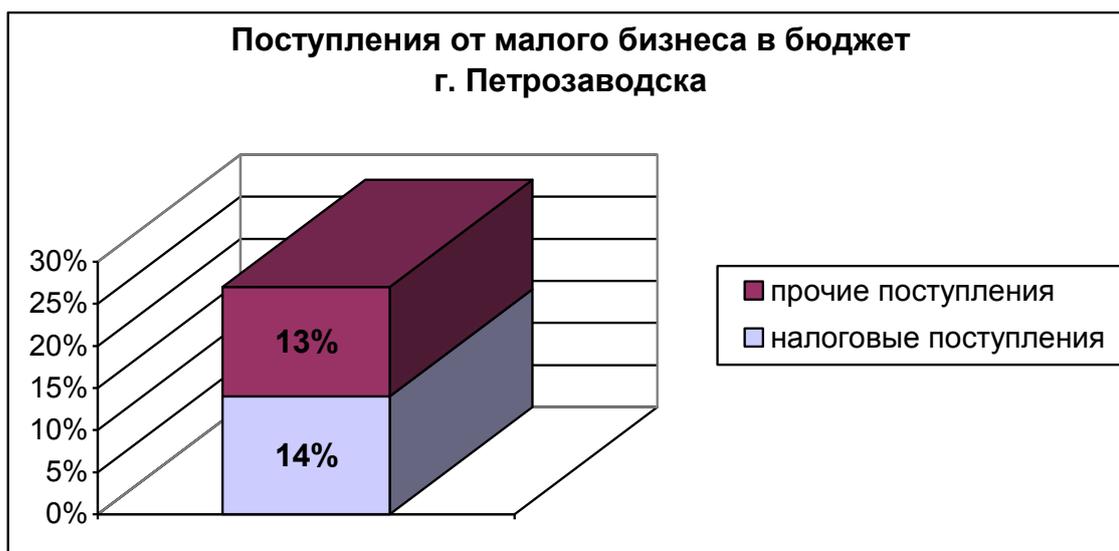


Рис. 4

Считаем необходимым наладить мониторинг состояния малого бизнеса (численность субъектов малого бизнеса, доля поступлений в местные бюджеты, инвестиции в малый бизнес, доля в производстве продукции и др.) во всех районах Карелии.

Результаты данного мониторинга необходимо учитывать при разработке Программ поддержки предпринимательства в районах Карелии. Это позволит повысить эффективность от реализации данных программ и покажет связь между реализацией данных программ и бюджетным эффектом от этого. Для формирования местных бюджетов необходимо развивать инфраструктуру поддержки малого предпринимательства, охватывающую все районы Карелии.

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОМ НЕРАВЕНСТВЕ РЕГИОНОВ

С. П. Сазонов

Администрация Волгоградской области, г. Волгоград

Проводимая налогово-бюджетная реформа, основной целью которой стало снижение налоговой нагрузки на налогоплательщиков, повлекла за собой сокращение доходных источников бюджетов субъектов РФ.

Вследствие реформирования налогового законодательства Волгоградская область потеряла в 2000 году около 1,0 млрд. руб., в 2001 году – свыше 3 млрд. руб., в 2002 году – свыше 5,8 млрд. руб., в 2003 году – 5,3 млрд. руб., в 2004 году – порядка 8,5 млрд. руб.

В 2005 году потери Волгоградской области прогнозируются в сумме 1,3 млрд. руб. Компенсация выпадающих доходов оценивается в сумме 283 млн. руб. Таким образом, предусмотренная из федерального бюджета компенсация выпадающих доходов не покрывает потерь бюджета на 1,1 млрд. руб.

Процесс реформирования федеральным центром межбюджетных отношений на протяжении последних лет ведет к сокращению удельного веса доходной базы региональных бюджетов в совокупных доходах консолидированного бюджета государства.

В процессе регулирования межбюджетных отношений Волгоградская область на протяжении последних четырех лет оказалась в самом уязвимом положении, о чем говорит анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Волгоградская

область, занимая среди субъектов Российской Федерации по поступлениям собственных доходов в расчете на одного жителя региона в 2001 году – 45 место, в 2002 году – 44 место, в 2003 году – 56 место, в 2004 году – 59 место после передачи финансовой помощи из федерального бюджета перемещается по поступлениям доходов (всего) в 2001 году – на 75 место, в 2002 году – на 83 место, в 2003 году – на 79 место, в 2004 году – на 80 место.

В настоящее время представляется необходимым совершенствование в России модели финансового выравнивания уровня развития отдельных регионов как наиболее адекватной требованиям эффективности и справедливости.

Рассмотрим анализ доходов и расходов консолидированных бюджетов Российской Федерации в расчете на одного жителя за 2000 год (табл. 1, табл. 2, без учета Чеченской Республики) и 2004 год (табл. 3 и табл. 4).

Таблица 1

Группировка субъектов Российской Федерации по доходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2000 году (в руб.)

№ п/п	Показатели	Количество субъектов РФ в данной группе	Средний доход по группе	Максимальное значение в группе	Минимальное значение в группе
1	свыше 20000	8	30687,6	67128,7	22941,0
2	от 15000 до 20000	3	15459,4	15637,3	15113,3
3	от 10000 до 15000	5	10520	13480,8	10148,1
4	от 5000 до 10000	20	6413,1	9368,6	5092,9
5	менее 5000	52	3550,3	4994,6	2395,6
	Итого	88	7207,6	67128,7	2395,6

В 2000 году максимальное значение доходов в расчете на одного жителя Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа – 67128,7 руб., минимальное – в Пензенской области – 2395,6 руб. Разница между максимальным и минимальным показателями по доходам – 28 раз.

Таблица 2

Группировка субъектов Российской Федерации по расходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2000 году (в руб.)

№ п/п	Показатели	Количество субъектов РФ в данной группе	Средний расход по группе	Максимальное значение в группе	Минимальное значение в группе
1	свыше 20000	9	27417,1	62745,2	20034,1
2	от 15000 до 20000	2	15054,6	15380,5	15034,0
3	от 10000 до 15000	3	10319,3	13012,2	10119,5
4	от 5000 до 10000	21	6509,3	9850,9	5041,6
5	менее 5000	53	3592,1	4970,1	2384,5
	Итого	88	6970,1	62745,2	2384,5

Максимальное значение расходов на одного жителя в 2000 году в Ханты-Мансийском автономном округе – 62745,2 руб. Минимальный показатель – в Пензенской области – 2384,5 руб. Разница между максимальным и минимальным показателями по расходам в расчете на одного жителя – более 26 раз.

Таблица 3

Группировка субъектов Российской Федерации по доходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2004 году (в руб.)

№ п/п	Показатели	Количество субъектов РФ в данной группе	Средний доход по группе	Максимальное значение в группе	Минимальное значение в группе
1	Свыше 50000	7	170879,4	338040,2	97971,1
2	От 20000 до 50000	15	29700,6	49077,2	20210,9
3	От 10000 до 20000	41	13943,1	19879,8	10070,0
4	Менее 10000	26	8900,2	9882,3	7110,1
	Итого	89	16653,4	338040,2	7110,1

В 2003 году максимальное значение доходов в расчете на одного жителя Эвенкийского автономного округа – 338040,2 руб., минимальное – в Кабардино-Балкарской Республике – 7110,1 руб. Разница между максимальным и минимальным показателями по доходам в расчете на одного жителя – 47,5 раза.

Таблица 4

Группировка субъектов Российской Федерации по расходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2004 году (в руб.)

№ п/п	Показатели	Количество субъектов РФ в данной группе	Средний расход по группе	Максимальное значение в группе	Минимальное значение в группе
1	свыше 50000	8	127581,4	280282,5	50221,8
2	от 20000 до 50000	15	27598,0	49023,3	20337,6
3	от 10000 до 20000	44	13313,2	19070,0	10034,0
4	менее 10000	22	8830,7	9926,3	7164,1
Итого		89	16429,5	280282,5	7164,1

В 2004 году максимальное значение расходов в расчете на одного жителя Чукотского автономного округа – 280282,5 руб. Минимальное значение в Кабардино-Балкарской Республике – 7164,1 руб. Разница между максимальным и минимальным показателями по расходам в расчете на одного жителя – 39 раз.

Вышеприведенный анализ говорит о том, что механизм финансового выравнивания уровня развития регионов России необходимо совершенствовать. Финансовая помощь из федерального бюджета должна распределяться более обоснованно.

ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ МАЛЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Т. В. Сачук

Карельский государственный педагогический университет,
г. Петрозаводск

Процесс образования новых, как правило, небольших по размеру муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления ставит на повестку дня ряд вопросов, наиболее сложным из которых, по нашему мнению, является поиск собственных источников доходов.

Жизнеспособность местных сообществ будет во многом определяться тем, насколько адекватно они сумеют отреагировать на произошедшие перемены. Высший уровень жизнеспособности местного сообщества может быть достигнут только при достаточной гибкости, инициативности, изобретательности и новаторстве, способности и стремлению к экспериментированию и введению новшеств.

К сожалению, уже сейчас понятно, что некоторые из созданных муниципальных образований практически не будут иметь или будут иметь минимальный уровень собственных налоговых и неналоговых доходов в своих бюджетах. Именно поэтому актуальной становится задача всемерного развития коммерческой деятельности (в индивидуальной и/или коллективной форме) на своей территории.

Вопросы развития и поддержки коммерческой деятельности в достаточной степени освещены в зарубежной и отечественной литературе. Хотя следует отметить, что данные рекомендации в большей степени рассчитаны на достаточно крупные территориальные единицы. Следует выработать ряд предложений по развитию и поддержке коммерческой деятельности для небольших территориальных единиц. Учитывая ограниченное количество человеческих, материальных, финансовых и других ресурсов малых территорий, их успешное развитие возможно или за счет узкой специализации деятельности и/или в рамках кооперации с другими территориями.

Узкая специализация коммерческой деятельности территории возможна в том случае, когда, например, эта территория является местом компактного проживания народа с самобытной культурой, промыслами, ремеслами. При таком варианте развития территории следует особые усилия сконцентрировать на продвижении «исключительности» технологий, знаний, материалов, опыта, умений, навыков мест-

ных мастеров и ремесленников. Необходимо работать над созданием «товарной марки территории», позиционируя в сознании потенциальных покупателей эксклюзивность товаров местного производства, добиваясь узнаваемости и предпочтения местных товаров, как, например, «исключительного», «редкого», «ценного», «единственного», «только здесь производимого» товара.

Возможно, что такое развитие территории потребует вспомнить «исторические корни» местных промыслов и добавить много современный маркетинг по организации продажи и продвижению местных товаров и услуг. По нашему мнению, такое развитие в большей степени подходит к территориям, которые имеют богатую историю, – населенные пункты на территории ныне существующих Лахденпохского и Сортавальского районов, Олонецкого района, Вепсской волости, Кемского района, Калевальского района.

Поскольку развитие коммерческой деятельности в этих территориях будет носить социокультурный, историко-этнографический уклон, возможно, именно для этих территорий республиканским органам власти, таким, как Министерство культуры и Министерство экономического развития (в области развития туризма), следует оказать определенную помощь методического, организационного характера. Местным мастерам и ремесленникам может быть полезной помощь в выработке ассортиментной и ценовой политики, в объединении усилий отдельных мастеров по закупке сырья, материалов, инструмента и в реализации готовых товаров. Республиканские органы власти могут помочь малым, «исключительным», территориям объединить усилия в продвижении и повышении известности товаров местных промыслов и ремесел. Необходимо проведение ряда республиканских мероприятий и мероприятий на территории других субъектов, направленных на продвижение данных товаров, например, таких, как выставки, ярмарки, выставки-ярмарки, презентации, научно-практические семинары, творческие конкурсы, дни ремесел, этнографические праздники, открытие торговых отделов, выпуск печатных и видеоматериалов информационно-рекламного характера и другие мероприятия.

Несколько другой вариант развития коммерческой деятельности возможен для малых муниципальных образований, которым не посчастливилось иметь богатое историческое прошлое и претендовать на «исключительность». Но люди продолжают там жить, как правило, за счет ведения подсобного хозяйства и сезонных заработков в сезон рыболовства, сбора ягод, грибов и других даров леса. По нашему мнению, в таких населенных пунктах следует стимулировать не только

самозанятость населения, что также неплохо, поскольку в определенной степени снижает нагрузку на местный бюджет, но в большей степени следует сосредоточить усилия местных и республиканских органов власти на стимулирование доходности данных видов деятельности и превращение их в действительно коммерческую деятельность.

Традиционно подсобное хозяйство велось с целью получения дополнительных продуктов питания и в ограниченном объеме дополнительного дохода. Жители определяют объем своего подсобного хозяйства собственными потребностями, осуществляя фактически натуральное хозяйство. Усилия органов власти должны быть направлены на повышение товарности данных хозяйств. Одной из основных проблем, которые препятствуют расширению самозанятости населения, всегда является сбыт «излишков». Здесь на помощь и могут прийти кооперативные формы организации переработки сбыта продукции.

Методическая и организационная поддержка республиканских и местных органов власти должна быть направлена на объединения усилий частных производителей и развитие кооперации как в фазе осуществления закупки (кормов, животных, транспорта и другого имущества), так и в фазе реализации готовой продукции. На территории Карелии уже есть удачный пример развития Общества пчеловодов. Но и сегодня в Петрозаводске ни в одной торговой точке нет возможности купить мясо домашней птицы или кролика. Очевидно, в сельскохозяйственных районах Карелии возможно создание небольших коллективных предприятий по переработке молока и производству сыра и другого сопутствующего ассортимента. Следует вернуться к опыту потребительской кооперации и восстановить, возможно, на новой организационной основе сбор и переработку ягоды (клюква в сахаре, сухая ягода), а также грибов, лекарственных трав. Для большей части территории Карелии может быть очень полезен опыт семейного (фермерского) хозяйства по выращиванию садовых ягод, например, разных сортов смородины.

Помощь частным лицам в реализации продукции подсобных хозяйств, даров лесов и озер Карелии может выражаться в проведении в Петрозаводске еженедельных продовольственных ярмарок, создании постоянных отделов продукции местных производителей, разработке республиканской программы кредитования частных лиц под приобретение в личное подсобное хозяйство животных, как это реализуется в Башкирии, и ряда других мероприятий.

Развитие коммерческой деятельности на территории малых муниципальных образований, по нашему мнению, позволит не только уве-

личить налоговые поступления в бюджет, но и будет стимулировать более эффективное использование муниципального имущества, то есть будет способствовать росту неналоговых доходов местных бюджетов.

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА РЕГИОНА

Т. В. Серова

Институт управления, права и повышения квалификации Поморского государственного университета им. М. В. Ломоносова, г. Архангельск

Переход к рыночной экономике не означает, что государство устраняется от процессов управления и регулирования. Государство должно создавать необходимые условия для функционирования рыночных механизмов и с помощью этих механизмов, одним из которых являются налоги, регулировать экономические процессы.

За последнее десятилетие налоговая политика государства претерпела значительные изменения. Для 90-х годов была характерна политика максимальных налогов. Налоговая система этого периода была сформирована в соответствии с законом РФ от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В данном законе реализованы такие основные принципы построения налоговой системы, как единый подход в вопросах налогообложения, четкое разграничение прав по установлению и взиманию налоговых платежей между различными уровнями власти, однократность обложения, определение конкретных прав и обязанностей субъектов налоговых правоотношений.

Однако большое число налогов (более 100), достаточно высокое налоговое бремя (более 35 % ВВП), отсутствие единой законодательной и нормативной базы налогообложения привели к резко негативным последствиям, которые выразились в падении темпов роста производства во всех отраслях, в массовом укрывательстве от налогообложения, перемещении предпринимательской деятельности из легальной сферы в тень и, как следствие, сокращении бюджетных налоговых доходов.

Вопросы изменения налоговой политики стали очевидны. Правительством была провозглашена политика экономического развития. Какие же шаги были предприняты в этом направлении?

С 1 января 1999 года вступила в действие первая часть Налогового кодекса Российской Федерации. Статья 1 этого документа говорит о том, что отныне законодательство о налогах и сборах состоит только из Налогового кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах.

Глава 2 части первой НК устанавливает систему налогов и сборов. В соответствии с ней в Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов: федеральные, региональные и местные.

Федеральные налоги и сборы устанавливаются Налоговым кодексом и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации. Региональные и местные налоги также устанавливаются Налоговым кодексом, но вводятся в действие в первом случае законом субъекта Российской Федерации, во втором случае – нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований. При этом субъекты Российской Федерации и муниципальные образования самостоятельно, но в пределах, определенных Налоговым кодексом, устанавливают налоговые ставки, налоговые льготы, порядок и сроки уплаты налогов.

Мы видим, что на местном уровне и на уровне субъекта Федерации есть реальная возможность влиять на формирование налоговой политики, уменьшая или увеличивая налоговое бремя в зависимости от конкретной социально-экономической обстановки. Так, в Архангельской области не был введен в действие налог с продаж, хотя на территориях соседних субъектов он действовал. Таким образом, законодатели субъекта стимулировали легальный оборот денежных средств, уход от товарообменных операций.

Важным элементом налоговой политики, определяющим наполняемость налоговыми доходами бюджеты различных уровней, является деление налогов на собственные налоги (различные виды налогов «разводятся» между бюджетными уровнями) и регулирующие (один и тот же налог распределяется между бюджетными уровнями в определенных пропорциях).

Так, с 1999 года наблюдалось снижение доли местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета России в части налоговых поступлений. Это было обусловлено изменениями, вносимыми в бюджетно-налоговое законодательство: передачей НДС на федеральный уровень; сокращением ставки налога на прибыль с 35 до 24 % и его доли, зачисляемой в местные бюджеты, с 5 до 2 %; установлением единой ставки подоходного налога, равной 13 %; приостановлением положения Бюджетного кодекса об обязательной доле налоговых до-

ходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете России не менее 50 %.

Областным законом Архангельской области от 30.11.2004 г. № 283-35-ОЗ «Об областном бюджете на 2005 год» установлены следующие нормативы отчислений налогов и сборов, уплачиваемых на территории Архангельской области в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований: налог на доходы физических лиц – 70 % и 30 % соответственно; налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, сбор за пользование объектами животного мира – 100 % в областной бюджет; налог на имущество физических лиц, земельный налог – 100 % в бюджеты муниципальных образований. Распределению в соответствующих пропорциях подлежат также акцизы и ряд других налогов.

По доле налоговых доходов в структуре бюджета можно судить об уровне экономического развития региона. Так, большинство субъектов Российской Федерации, входящих в Северный экономический район, являются дотационными. Не получает финансовую помощь из федерального бюджета лишь Ненецкий национальный округ. Доля налоговых доходов в общей сумме доходов бюджета Архангельской области составляет в 2003 году – 37 %, в 2004 году – 58 %, в 2005 году (план) – 59%.

Экономику северных территорий определяют в основном ресурсные отрасли, однако доля налогов за пользование природными ресурсами в доходах консолидированных бюджетов северных субъектов России составляет в среднем менее 12%. Негативно сказывается на формировании доходов бюджетов северных территорий введение налога на добычу полезных ископаемых вместо платы за недра и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. В бюджете Архангельской области на 2005 год поступления налога на добычу полезных ископаемых запланированы в размере 510,7 миллиона рублей, что составляет лишь 7,0 % от всех налоговых доходов.

Политика, проводимая Правительством России по смещению налоговой нагрузки в сторону повышения платежей на добычу полезных ископаемых, позволит в дальнейшем поставить регионы Севера в экономически более рентабельное и социально справедливое положение. Недостатком данного налога является то, что он не учитывает индивидуальные особенности каждого месторождения, и простое повышение налоговой нагрузки при плоской шкале налога на добычу полезных ископаемых может перевести добычу нефти из трудноизвлекаемых месторождений в разряд нерентабельных.

Особую остроту вопросы формирования бюджетов различных уровней приобретают в связи с реформой местного самоуправления, которая призвана, в том числе, решить проблему несоответствия доходных полномочий и расходных обязательств. Большую роль в проводимых преобразованиях должна сыграть и грамотная налоговая политика.

ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

С. В. Сигова

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

В настоящее время одним из актуальных вопросов для России в целом и каждого субъекта в частности является определение модели регионального развития, которая предполагает четкое понимание основных закономерностей мировой экономики и места России в ней, а также характеристик и особенностей каждого региона.

Другими словами, можно говорить о выборе стратегии управления, т. е. о выборе способов принятия решений в некотором наборе ситуаций. Проблема состоит в том, что, как бы не определили этот круг ситуаций, они никогда не будут идентичными. Мы всегда будем сталкиваться с разнообразием ситуаций. Тем не менее грамотно осуществляемое стратегическое управление будет способствовать тому, что, опираясь на собственные сильные стороны и имеющиеся возможности, окажется вполне реальным преодолеть слабости и нейтрализовать возникающие угрозы.

Однако изначально при выборе стратегии необходимо определиться с целями, с тем, чего хотим достичь через определенный промежуток времени. Проблема заключается в согласовании кратко- и долгосрочных целей, так как часто решения, дающие в краткосрочной перспективе положительный эффект, в средне- и долгосрочной перспективе с большой вероятностью оказываются далекими от оптимальных.

Феномен послевоенного возрождения Германии и японского "экономического чуда" – это результаты тщательно продуманной и сознательно стимулируемой государством стратегии регионального развития, опирающейся на внутренний потенциал регионов и учет общеми-

ровых тенденций развития. Именно последнее обстоятельство позволяет "центру" определить приоритеты национальной экономики.

В настоящее время проблема выбора приоритетов развития территорий стоит достаточно остро и является предметом исследования многих ученых. Наиболее распространенная точка зрения следующая (С. Вобленко, А. Московский, Н. Петраков и др.).

Государством создаются условия (социокультурные, экономические, политические), стимулирующие органы власти региона и местного самоуправления принять участие в реализации установленных приоритетов за счет мобилизации и эффективного использования внутреннего потенциала территории. Перед властями ставится тактическая задача: найти сферу, потенциал которой позволяет в короткие сроки решить одну или несколько проблем и обеспечить "прорывное" развитие территории. Естественно, что первоначально таких территорий и сфер деятельности могут быть единицы. Но постепенно цепная реакция улучшений захватывает все большее число регионов и сфер общественной деятельности и в конечном итоге приводит к коренной реорганизации жизни и быта людей.

На решение этой проблемы существует и другой взгляд (М. Лозовская): государство должно выбрать мультипликаторы – конечные производства, подъем которых и станет катализатором для целого комплекса отраслей экономики. Причем развивать несколько мультипликаторов вряд ли получится. Нужно правильно выбрать тот, который даст толчок к раскручиванию наиболее мощной цепочки.

Необходимость выбора приоритетов развития для каждого региона в последние годы привела к тому, что появилась еще одна, третья, точка зрения. Как показала практика, при разработке среднесрочных программ развития субъектов Российской Федерации авторы стратегий интерпретировали «приоритет» национальной экономики как конкурентное преимущество, обстоятельно разработанное М. Портером.

Во всех международных сопоставлениях в качестве агрегированных факторов конкурентоспособности российской экономики традиционно отмечаются наличие уникального природно-ресурсного потенциала и относительно низкая стоимость факторов производства. Между тем из экономической теории известно, что в иерархии факторов конкурентоспособности перечисленные позиции не считаются ключевыми. По М. Портеру, они имеют более низкий ранг по сравнению с такими создаваемыми факторами конкурентных преимуществ, как устойчивая репутация, закреплённая высокими рейтингами соответствующих международных агентств, лидерство в технологиях и др. Все

вышеперечисленные проблемы касаются каждого субъекта РФ и в том числе Республики Карелия (РК).

В соответствии с действующими программными документами перспективного развития основной целевой установкой для Правительства РК является повышение благосостояния жителей республики, защита их интересов и обеспечение безопасности во всех сферах деятельности. В соответствии с этим определены главные цели социально-экономического развития республики:

- на ближайшую перспективу – создание условий для стабильного развития экономики, направленного на улучшение социального положения и материального благосостояния населения;

- на долгосрочную перспективу – обеспечение устойчивого экономического роста и переход на качественно новый уровень жизни населения республики.

Перспективы экономического развития республики связываются с преодолением статуса сырьевого придатка и переходом к современным и гибким формам промышленной кооперации, модернизации, в первую очередь, действующих деревообрабатывающих и целлюлозно-бумажных предприятий.

В структуре промышленного производства республики лесопромышленный комплекс (ЛПК) занимает ведущее место. Его доля в общем объеме произведенной продукции составляет почти половину, на предприятиях ЛПК занято около 50% всех работающих в промышленности. В структуре экспорта республики удельный вес продукции ЛПК составляет более 60 %.

В связи с тем, что лесопромышленный комплекс обеспечивает наибольший вклад в экономику Республики Карелия, в настоящее время он считается одним из приоритетных направлений развития.

Однако в экономике выделено еще несколько «опорных точек», развитие которых в комплексе будет наиболее полно отвечать современным потребностям региона в экономике России и мировом пространстве. Речь идет о металлургии, машиностроении, пищевой промышленности и туризме.

Таким образом, в соответствии с действующими и разрабатываемыми документами развитие Республики Карелия на ближайшую перспективу обусловлено дальнейшим использованием имеющегося природно-ресурсного потенциала и сложившихся положительных тенденций в экономике региона.

В разработанной стратегии развития РК много положительных моментов. Однако проблема заключается в научном обосновании вы-

бранных приоритетов, так как лежащие на поверхности «механические» или «инерционные» причины выделения той или иной отрасли в качестве приоритетной (значительная доля в общем объеме производства, обеспечение занятости, быстрый рост в масштабах экономики России и мировом пространстве и проч.) не дают ответ на вопрос о синергическом или мультипликативном эффекте, особенно при совместном развитии нескольких отраслей. Кроме того, достаточно редко поднимается вопрос об эффективности структуры экономики с позиции устойчивой положительной динамики и прогрессивных тенденций технико-экономического развития.

Для выбора приоритетных отраслей развития экономики необходимы системность и общий концептуальный подход к решению задачи.

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ПРИОРИТЕТ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н. Я. Сеницкая

Институт управления, права и повышения квалификации
при главе администрации Архангельской области
Поморского государственного университета им. М. В. Ломоносова,
г. Архангельск

Главным критерием развития территорий, показателем эффективности деятельности региональных, местных структур власти и управления на современном этапе общественного развития должны становиться уровень и качество жизни, удовлетворение разнообразных потребностей населения.

Только повышая качество жизни, меняя требования к личностным качествам человека, государство и общество могут повысить качество человеческого потенциала, от которого зависит уровень социально-экономического развития страны.

Для оценки качества жизни используются разнообразные показатели. Вместе с тем общепризнанных научно обоснованных методик и критериев оценки этой категории пока не создано. Одним из наиболее известных комбинированных индикаторов является предложенный ООН индекс качества жизни. В него входят такие основные показатели, как состояние здравоохранения; уровень образования; средняя

продолжительность жизни; степень занятости населения; платежеспособность населения; доступ к участию в политической жизни.

В России помимо вышеназванных показателей для построения интегрального индикатора качества жизни предлагаются такие «частные индикаторы», как условия и охрана труда, доступность информации, обеспеченность населения продукцией собственного производства, уровень обеспеченности автомобилями, природно-климатический фактор, жилищные условия и бытовое обслуживание, социальная безопасность, репродуктивная деятельность, состояние окружающей среды и др.

На наш взгляд, на современном этапе развития российского общества основными показателями, характеризующими качество жизни населения, могут считаться индикаторы благосостояния, здоровья, образования, степень занятости и уровень обеспеченности благоустроенным жильем, а также индикаторы, характеризующие социальное обеспечение, культуру и духовную жизнь населения, экологию, безопасность и права человека.

Рассмотрим подробнее, какие показатели отражают различные аспекты понятия «качество жизни».

Уровень благосостояния населения характеризуют, прежде всего, денежные доходы, объем душевого розничного товарооборота и объем платных услуг. Кроме того, при оценке благосостояния населения различных стран, проводимой экспертами Всемирного банка, учитываются прирост частного потребления на душу населения, уровень недоедания среди детей в возрасте до 5 лет и коэффициент детской смертности в возрасте до 5 лет.

Здоровье населения характеризуется продолжительностью жизни, травматизмом, заболеваемостью, вредными пристрастиями (алкоголизм, наркомания, табакокурение и др.), достаточным и рациональным питанием, уровнем и качеством медицинского обслуживания, оказываемого всей системой здравоохранения, организацией отдыха, занятиями физкультурой и спортом. Основные количественные показатели, характеризующие качество здравоохранения, используемые в докладах Всемирного банка: доля расходов на здравоохранение в ВВП, коэффициент младенческой смертности, уровень использования контрацептивов, общий коэффициент рождаемости, коэффициент материнской смертности, удельный вес населения, имеющего доступ к питьевой воде и к канализации.

При анализе качества образования оцениваются как общеобразовательные (основные и дополнительные) программы, к которым отно-

сятся программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, так и профессиональные (основные и дополнительные) программы, к которым относятся программы начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования. Показатели уровня образования, используемые экспертами Всемирного банка: доля расходов на образование в ВВП, удельный вес учащихся в соответствующей возрастной группе, удельный вес когорты, достигшей 4-го класса, ожидаемая продолжительность обучения.

К индикаторам занятости относятся численность безработных и численность ищущих работу при наличии занятости, трудоустройство по специальности, структура занятости (полная, неполная, дополнительная, самозанятость) и структура безработицы (возрастная, профессиональная, образовательная), мобильность и текучесть рабочей силы.

При оценке жилищных условий рассматриваются обеспеченность жильем, жилищные условия, прежде всего жилая площадь на душу населения или на одну среднестатистическую семью, качество жилья, благоустройство и инфраструктура территории жилого фонда.

Качество социального обеспечения оценивается размерами пенсий, пособий, объемами социальной помощи малоимущим и инвалидам.

Уровень духовного развития и культуры населения характеризуют развитие литературы и искусства, книжное дело, театр, кино, художественная самодеятельность и народные промыслы, церковь, обряды, возможности доступа к библиотекам, клубам, музеям, театрам, кино, книгам, журналам, газетам.

Экологический аспект качества жизни составляют контроль за состоянием водно-воздушного бассейна и защита окружающей среды, утилизация отходов, восстановительные природоохранные мероприятия.

Человеческая безопасность имеет два основных аспекта: защита от постоянных угроз, таких, как голод, болезни, техногенные катастрофы; защита от внезапных жизненно опасных потрясений, ломающих привычный уклад жизни дома, на работе или в обществе. Уровень безопасности характеризуют уровень преступности, безопасность на производстве, безопасность транспортных средств, безопасность на дорогах, безопасность жилищ, защита от стихийных бедствий, политическая и социальная стабильность, информационная безопасность, уверенность человека в завтрашнем дне.

Мера соблюдения комплекса конституционных прав человека определяет уровень защиты их гражданских прав.

В значительной мере обеспечение высокого качества жизни населения зависит от финансовой состоятельности органов местного самоуправления.

На местные бюджеты возложена основная нагрузка по содержанию социальной сферы. На этот уровень предусмотрено более половины всех социальных расходов при совершенно недостаточных объемах собственных доходов местных бюджетов. Уровень дотационности бюджетов многих административных районов Российской Федерации доходит до 70%: даже при расходовании на территории всех региональных налогов они не могут обходиться без финансовой помощи. Только четыреста муниципальных образований России из двенадцати с половиной тысяч являются донорами.

Для изменения этой ситуации, как общеизвестно, была проведена работа по разграничению полномочий между федеральным, региональным и местными органами власти. При этом законодательно закрепленный перечень полномочий муниципальных образований предполагает не просто перечисление возможных направлений деятельности муниципалитетов, а те обязательства, реализацию которых население муниципальных образований вправе требовать и получать от органов власти поселений, районов и городских округов. Поскольку в соответствии с законом финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов, следовательно, в этих бюджетах должны быть изначально предусмотрены соответствующие средства, обеспечивающие рост уровня и качества жизни населения.

Хорошим примером для решения проблемы повышения качества жизни является, на наш взгляд, опыт Федеративной Республики Германия. В области предоставления общественных услуг Конституция Германии ставит целью создание одинаковых условий жизни для всей нации. Для достижения этой цели все налоги собираются централизованно, а затем перераспределяются в соответствии с заданными долями. В целях бюджетного выравнивания вертикальное перераспределение дополняется горизонтальным, что обеспечивает равные условия жизни во всех коммунах и землях.

Для достижения социальной справедливости в России в условиях ограниченных государственных финансовых ресурсов мы видим лишь один путь: поддержание на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям.

Этого можно достичь, обеспечив на федеральном уровне выравнивание разницы в душевой бюджетной обеспеченности между регионами, а на уровне субъектов Федерации – вертикальную сбалансированность регионального и местных бюджетов, понимаемую нами как соответствие доходов определенного уровня бюджетной системы его расходным потребностям, и выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Основой бюджетного выравнивания могут стать только государственные минимальные социальные стандарты.

Необходим переход от декларируемой к реальной социальной направленности бюджетов муниципальных образований, поскольку уменьшение государственного финансирования социальной сферы ведет к снижению потребности общества в общественных благах, что негативно сказывается на уровне социального воспроизводства общности и означает в современных условиях непосредственную угрозу и личности, и обществу.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

А. В. Соловьев

Контрольно-счетная палата Ленинградской области

Опыт аудита эффективности в странах с развитой экономикой насчитывает много лет. В частности, в Канаде аудит эффективности проводится с 1977 года с момента принятия Закона о Генеральном Аудиторе. Применение канадского опыта аудита эффективности в Российской Федерации, по мнению Директора программ в Восточной Европе Парламентского Центра Канады Джеффери Дуброу, столкнется с рядом объективных трудностей. Внедрение в Российскую систему государственного финансового контроля аудита эффективности определено логикой административной и бюджетной реформ. Этот процесс невозможен без разработки и принятия законодательными органами власти соответствующих нормативных правовых актов, как на уровне Федерации, так и на региональном уровне.

Законодательное определение аудита эффективности в настоящее время не дано. В данной работе под аудитом эффективности будем считать один из новых методов финансового контроля, позволяющий оценить эффективность управления финансовыми потоками и государственной собственностью органами исполнительной и законодательной власти.

С целью внедрения аудита эффективности Счетная палата Российской Федерации разработала и три года назад с помощью канадских коллег начала реализовывать программу аудита эффективности государственных средств, направленных на предоставление гражданам Российской Федерации гарантий обеспечения бесплатной медицинской помощью в соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации.

В настоящее время единственным действенным инструментом, обеспечивающим конституционное право населения нашей страны на бесплатную медицинскую помощь, является Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1096.

Аудит эффективности в системе финансового контроля наряду со своими функциями должен также обладать инструментами по мониторингу исполнения выработанных в процессе аудита конкретных предложений повышения эффективности деятельности подконтрольных объектов.

Аудит эффективности использования государственных ресурсов на оказание гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи позволит оценить результаты деятельности органов исполнительной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, страховых медицинских организаций, использующих государственные средства и средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Целью аудита эффективности использования государственных ресурсов на оказание гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи является определение рациональности и результативности деятельности всех перечисленных выше объектов аудита эффективности.

Принципиально важный вопрос при внедрении аудита эффективности – это правильное определение критериев и показателей аудита эффективности. Анализ и опыт финансового контроля позволяет выделить в качестве критериев аудита эффективности результативность и экономичность. Результативность в нашем случае правильнее будет рассматривать как относительную величину затраченных средств к достигнутому результату. Экономичность должна показывать степень достижения желаемого результата в денежном выражении. При проведении аудита эффективности в социальных сферах экономики необходимо ориентироваться на законодательно установленные плановые (статические) уровни (стандарты). При отсутствии стандартов необходимо проводить аудит

эффективности в динамике, например, к достигнутому уровню предыдущего периода.

Наиболее удобной для аудита эффективности в здравоохранении по Программе государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью может служить отчетная статистическая форма № 62, утвержденная совместным приказом Минздрава России и ФОМС от 03.12.01г. № 462/67. Форма содержит информацию не только о натуральных показателях объемов оказанной медицинской помощи, но и экономические критерии оценки финансового наполнения объемов предоставленной медицинской помощи в рамках Программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью.

Показатели аудита эффективности можно классифицировать на абсолютные, относительные, качественные и динамические. Абсолютные показатели эффективности должны характеризовать достижение поставленных целей или запланированных результатов в натуральных или стоимостных величинах. Качественные показатели эффективности должны характеризовать качество работы объекта или системы управления при использовании тех или иных ресурсов. Относительные показатели эффективности должны показывать «цену» единицы достигнутого результата. Динамические показатели эффективности должны показывать динамику абсолютных и относительных показателей во времени.

Учитывая специфику аудита эффективности, и прежде всего его аналитико-синтетический характер, логичнее было бы использовать следующие методы изучения объектов: анализ, синтез, дедукция, индукция, аналогия, инвентаризация, наблюдения, исследование документов, экспертные оценки и др. При большом объеме информации полезно будет применить статистические и экономико-математические методы.

Принципы аудита эффективности должны обеспечивать высокую его результативность, действенность и экономичность. В этой связи необходимо соблюдение следующих принципов: научность, т. е. применение научных методов анализа деятельности объектов аудита и синтеза рекомендаций по совершенствованию его функций, внутренней организации и способов управления; системности, т. е. анализа всех возможных факторов и связей в деятельности объектов аудита; объективности, т. е. устранение всех субъективных оценок и приоритетов; независимости, т. е. отсутствие влияния различных внешних факторов на цели, задачи и результат аудита.

Источниками информации для расчетов критериев и показателей аудита эффективности могут быть: материалы отчетов участников

бюджетного процесса, результаты оперативного контроля, результаты проверок исполнения бюджета, данные статистической отчетности, материалы научно-исследовательских организаций, приказы, распоряжения, контракты, результаты контрольных проверок и др.

Управление Главного аудитора Канады разработало руководство по проведению аудита эффективности расходования государственных средств, которое легло в основу Методических рекомендаций по проведению аудита эффективности государственных средств, направленных на предоставление гражданам Российской Федерации гарантий обеспечения бесплатной медицинской помощью в соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации, разработанных Счетной палатой Российской Федерации.

Результаты проводимого в рамках российско-канадского проекта по распространению аудита эффективности использования государственных средств послужат основанием для корректировки государственной политики в области здравоохранения, что особенно важно при проводимой в настоящее время социальной реформе.

ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРОБЛЕМ

В. И. Спирягин

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

При исследованиях бюджетного процесса возрастает значение порядка определения и взаимоувязки принимаемых решений с общими тенденциями развития экономики.

В современной литературе по экономическим наукам достаточно примеров разнообразных подходов к решению такого типа проблем. В ней основные задачи и основные направления исследований представлены определенными типологическими совокупностями, среди которых следует выделить экономико-математическую бюджетологию.

Обычно проводится описание бюджетного процесса в рамках макроэкономических агрегатов. В принципе целесообразно изложение данной темы в рамках балансовых систем, но наличие дефицитов, защищенных статей и внешнего долга сближает анализ бюджетного процесса с общими проблемами исследования поведения моделей не-

равновесных, несбалансированных систем. Дополнительный учет ценовых аспектов, присутствия системы государственных преференций в пользовании бюджетными средствами и существования системы ограничений в части лимитов государственного финансирования приводят к анализу процессов в системах конкурентного равновесия.

Допустим, что в распоряжении исследователя имеется определенная статистическая информация относительно бюджетных систем народнохозяйственного уровня, а также о динамике ВВП (ЧВП, ВРП, ВВП) или других ключевых показателей макросистемы за определенный период времени.

Вполне естественно желание получить агрегированную опись основных бюджетных доходов или всех статей доходов бюджета или же собрать данные по такой макроэкономической характеристике, как *«доходы бюджета, всего»*, представив их теоретически в виде функции предложения в зависимости от цен.

Так как функция предложения зависит от времени и размера ВВП, от других макропоказателей, то при таком представлении доходов бюджета в виде функции предложения целесообразно перейти от многофакторной функции к однофакторной или провести свертку важных функциональных параметров в единый. Подобные операции связаны с добавлением или изъятием определенной информации, что без достаточного экономического и математического обоснования обязательно приводит к нарастанию значимости проблемы правдоподобия получаемых результатов вычислений. В то же самое время при ряде условий подобные процедуры вполне оправданны.

Расходы бюджета опираются на определенные системы предпочтений органов управления, имеют объективные зависимости объемов расходов от ценности единицы приобретаемых товаров и услуг, если бюджетный процесс организован с экономически оправданных позиций и не носит чрезвычайный характер в силу общественных, природных или субъективных причин.

С учетом этого и предыдущих выводов относительно бюджета агрегированные расходы можно рассматривать как функцию спроса в зависимости от цен, от фактора времени и от ряда макроэкономических параметров состояния системы.

В таких условиях дефицит или несбалансированность бюджетной системы есть разность между доходами и расходами, или разность между спросом и предложением в специфической денежной форме.

Современная наука по-разному относится к проблеме дефицита: признавая на определенных этапах его обоснованность и закономер-

ность, в целом она сохраняет негативное отношение к несбалансированности бюджетной системы в долгосрочном аспекте или к чрезмерным краткосрочным превышениям государственных расходов над доходами.

В зависимости от позиции по отношению к бюджетному дефициту экономисты различно трактуют задачи финансового характера. Кроме того, для определенных этапов развития экономической системы характерна одна группа задач, для других – иная. Циклообразное поведение параметров экономического процесса порождает повторяемость бюджетных ситуаций со схожими бюджетными проблемами. Например, можно отметить проблему оптимизации и устойчивости бюджетных доходов в условиях роста уровня цен при одновременном выполнении расходной части бюджета, проблему обеспечения устойчивости поступлений доходной части бюджета за счет перераспределения нагрузки на разные статьи доходов, проблему стабилизации реальных доходов в условиях изменения ценового фактора.

Научный интерес представляет задача нахождения равновесия бюджетной системы для фиксированного промежутка времени или условий стабильности равновесия для любой наперед заданной совокупности временных интервалов.

Принимая во внимание множественность понятий равновесия в экономико-математических системах, определение равновесных значений может идти разнообразными методами:

- описание равновесных систем многокритериальными задачами;
- теоретическое совершенствование понятия «равновесие бюджетной системы» с выявлением соподчиненности или взаимозависимости понятий;
- улучшение изложения состояний бюджетного множества и уточнение постановки задач.

К числу последних можно отнести задачи обратного характера, например, найти уровень цен или макроэкономические параметры, при которых дефицит бюджета, скажем, стремится к определенной величине. В математической постановке это будет выглядеть следующим образом:

$$I = A(t, S, Q) \quad E = B(t, S, Q) \quad D = I - E \quad S_{D=\text{const}} - ? , \quad (1)$$

где I – доходы; E – расходы; D – дефицит бюджета; t – время; Q – функция макропараметров системы; S – ценовой фактор; $A(..)$ и $B(..)$ – функции трех переменных.

Рассмотрим в качестве примера условную модель бюджета, представляющую собой частный случай модели (1):

$$\begin{aligned} I &= 4 + 5t + 10S + 20Q \\ E &= 3 + 6t + 15S + 35Q \\ D &= 1 - 1t - 5S - 15Q \\ S_{D=3} &= ? \end{aligned} \quad (2)$$

где S – уровень цен; Q – реальный или номинальный ЧНП, ВНП; I – доходы бюджета; E – расходы бюджета; D – дефицит; t – время.

Тогда из (2), учитывая линейные зависимости, имеем при дополнительных условиях зависимость цен от времени $S = S(t)$, обеспечивающую выполнение условия $D = 3$.

Задача оценки основных итогов выполнения правительственных программ в период реформирования была поставлена по экономике республики. В программе социально-экономического развития Республики Коми на 1996-2000 гг. отмечалось, что действующая система межбюджетных отношений не позволила создать стабильную экономическую базу для решения специфических региональных проблем. Несовершенство механизма формирования бюджета республики не дало выполнить оценку реальных финансовых ресурсов, которыми располагает территория, что снизило возможности планирования финансовых ресурсов и управления экономикой. В числе основных целей управления было названо использование финансовых ресурсов в приоритетных областях, в том числе для инвестиционной деятельности. При этом подчеркивалось, что Республика Коми располагает определенными запасами временно свободных финансовых средств и материальных ресурсов, использование которых может принести дополнительные доходы.

С целью повышения эффективности вложения ресурсов намечались следующие мероприятия:

- привлечение государственных средств для финансирования;
- финансирование на основе перечня важнейших строек;
- возвратность вложений;
- создание системы гарантий для использования временно свободных средств;
- создание внебюджетных республиканских источников по типу трастфондов.

Для определения размера проблемы нами в таблице 1 приведены за почти 70-летний период оценки соотношений консолидированного

бюджета и инвестиций в экономику республики в фактически действовавших ценах.

Таблица 1

Оценки соотношений бюджетных показателей и инвестиций в Республике Коми, млн. руб.

Годы	1940	1950	1960	1970	1980	1985	1988
Доходы	10,2	24,3	65,6	216,2	321,3	387,7	568,9
Расходы	10,1	24,2	62,5	212,7	313,2	381,6	537,8
Инвестиции	39,9	73,9	233,3	707	1526	1450	1893,8
Годы	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Доходы	782,4	2680	32883	331000	1235000	3610000	–
Расходы	738,6	2249	28231	319900	1196000	3601000	–
Инвестиции	1951,8	2737	4690	400400	1370700	3754000	5324700
Годы	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Доходы	–	–	–	–	–	–	–
Расходы	–	–	–	–	–	–	–
Инвестиции	5223100	3885800	–	17700	25400	22300	–

Общий объем финансовых ресурсов Республики Коми оценивался в Экономической программе Правительства на 2001-2005 гг. в размерах от 40,1 млрд. руб. до 48,9 млрд. руб. в ценах 2000 года.

По ходу развития финансовых процессов органом управления регионом отмечалось, что поставленные задачи не могут быть решены путем увеличения государственных инвестиций из-за ограниченности бюджетных средств. Собственные средства предприятий и целевые кредиты рекомендовалось дополнить долгосрочными кредитами банков, средствами от эмиссии акций и финансовых учреждений. На безвозвратной основе предлагалось финансировать только объекты социальной сферы. Большое внимание намечалось уделить созданию системы гарантий по частным и иностранным инвестициям, распространению лизинга оборудования и техники в целях уменьшения инвестиционных затрат. Был запланирован ряд мероприятий по привлечению иностранных инвестиций:

- соблюдение условий контрактов;
- особый режим хозяйствования в отдельных экономических зонах;
- создание информационной системы и перечня проектов.

Для стимулирования частного капитала и поддержки малого и среднего бизнеса разрабатывались программы по аккумуляции финансовых, производственных ресурсов и средств государственного бюджета. Предполагалось, что частные инвесторы получат механизм защиты вкладываемых средств (через систему страховых учреждений). Малый бизнес был ориентирован на производство товаров народного потребления и оказание услуг. Намечалось, в частности, увеличить импорт технологий для сельскохозяйственных предприятий малой мощности. В рамках внешнеторговой деятельности Правительство республики проводило активную работу с международными финансовыми институтами. Правительство Дании помогало в планировании развития бизнеса республики, Правительство Франции – в развитии лесной отрасли. Предлагалось заключить соглашение с фондом Правительства Великобритании.

При разработке основных направлений по реформированию и развитию экономики на 1996-1997 гг. экспертами были высказаны сомнения по поводу реализуемости пакета предложенных документов. Так, С. Добровольский в своем экспресс-комментарии утверждал, что в пакете предложенных документов говорилось о стабилизации производства, о возобновлении экономического роста и поэтапном снижении бюджетного дефицита, о переходе от неэффективных расходов к необходимым на основе перестройки основ бюджетной системы в части устройства бюджетных процессов.

Само изменение бюджетной системы было направлено на устранение диспропорций между республиканскими и региональными (районными, городскими) бюджетами, на рост налоговой базы и сокращение нерациональных расходов. Реформирование экономики предусматривало поотраслевую реализацию комплекса мер и программ. С. Добровольский указывал, что обширность программ, отсутствие социальных аспектов развития, неоднократное их дублирование представляли собой еще одну попытку вывода экономики из кризиса, отмечая, что предыдущие попытки не принесли того эффекта, на который были нацелены.

Считается, что для успеха вложений необходимы:

- экономическая стабильность;
- улучшение охраны права собственности;
- улучшение управления;
- поддержка государством прогрессивных сдвигов и хорошо обоснованных проектов.

В 1997 году основными задачами макроэкономического регулирования были: сокращение процентных ставок до 20-25% в номинальном исчислении; дедолларизация; вытеснение квазиденежных инструментов финансового рынка из денежного оборота; обеспечение оживления производств; концентрация ресурсов бюджета на осуществление высокоэффективных проектов; массовый приток прямых иностранных инвестиций; переговоры о крупных инвестиционных проектах с участием иностранных инвесторов. Основное содержание макроэкономической политики в области экономики заключалось в обеспечении роста инвестиций в основные фонды и масштабной реструктуризации бюджетных расходов. Российское правительство считало, что уровень накопления в экономике должен составлять 27% от ВВП, доходность ценных бумаг – 2-3% сверх уровня инфляции в расчете на год.

В современных условиях проходит процесс смены режимов инвестирования от неэффективных (и больших объемов) к высокоэффективным (и малозатратным). В целях улучшения мобилизации капиталов поэтому предлагают осуществить дедолларизацию экономики. По мнению ряда исследователей, процесс деноминации, отсутствие стабилизации, инфляционный процесс, а также трудности пополнения бюджета из-за его реструктуризации подорвали возможности инвестиционного роста. Перед государством встала задача определения рациональной политики заимствования на внутреннем и внешнем рынках. Без снижения реальной процентной ставки по ценным бумагам российского правительства до уровня сопоставимого с рентабельностью инвестиций в реальный сектор трудно рассчитывать на рост инвестиций в производство. В связи с этим основным методом является снижение процентной ставки и расширение доступа предприятий к финансовым ресурсам для пополнения оборотных средств и осуществления инвестиционной деятельности.

Политика понижения ставки по ценным бумагам для Республики Коми в области промышленной политики означает возможность более доступного кредита, но при этом следует учитывать потери финансовых активов из-за переоценки акций предприятий, поскольку в настоящее время, по данным статистики республики, рынок ценных бумаг относительно мало развит. Одним из важнейших способов повышения инвестиционной привлекательности предприятий является воссоздание единства комплекса недвижимого имущества предприятия и земельного участка. В Республике Коми подобная практика проводится в рамках отдельных городов и районов. Финансовое инвестирование и развитие финансовых институтов может обеспечить гибкое меж-

отраслевое перераспределение инвестиционных ресурсов, стимулировать приток инвестиций, создать условия для трансформации сбережений в инвестиции и обеспечить их устойчивость. Важно изменить структуру портфельных и коллективных инвестиций. Ключевую роль в финансировании инвестиций занимают собственные средства предприятий – около 60% от капитальных вложений, доля амортизации – от 38 до 41%, средства населения – около 3,5-4%. Предлагается также использовать средства из бюджета развития как стимулятора экономического роста. В перспективе – система контроля целевых, отраслевых и региональных программ, которые не должны сводиться к набору инвестиционных проектов, сокращение разработок новых программ развития регионов в целях концентрации ресурсов на реализацию принятых. Предусмотрены проведение экологической экспертизы и оценка воздействия на окружающую природную среду при реализации программ, проектов хозяйственной деятельности.

Л. А. Кузивановой получены оценки инвестиционной активности для Республики Коми на перспективу при условии благоприятного хода реформ: 1990 г. – 1,7-1,8 млрд. дол.; 1995 г. – 500 млн. дол.; 2005 г. – 1,7-1,8 млрд. дол.; 20-е годы XXI столетия – 2,5-2,8 млрд. дол. Считалось, что в периоды стабилизации возможна реализация крупномасштабных проектов, что, однако, не было доказано в теоретическом плане. Значительное внимание отводилось изменению технологии инвестирования, связанного с переходом от единых планов строительства к инвестированию на основе множества индивидуальных решений, когда заказчики составляют программы, которые формируют инвестиционную программу. Понятно, что имелись технические аспекты инвестирования, которые ограничивали возможности резкого сдвига в структурах инвестиций в Республике Коми.

Инвестиции в основной капитал региона только за 2002 год составили 22,3 млрд. руб. без учета налога на добавленную стоимость. По отношению к показателям РФ это составило около 1,3%. Строительными организациями за год было выполнено подрядных работ на сумму 11 млрд. руб., что позволило ввести 149 тыс. кв. м общей площади жилых домов. В результате обеспеченность жилыми помещениями в РК была несколько выше, чем по РФ. По Экономической программе Правительства РК инвестиционная деятельность в ценах 2000 года и в основных показателях на период до 2005 года отражена в таблице 2.

Для получения инвестиций была использована кредитная система РК. По данным Главного управления ЦБ по Республике Коми, на 1.01.1996 г. действовало 15 самостоятельных коммерческих банков,

имеющих 31 филиал. На территории республики функционировали 17 филиалов банков, головные конторы которых находились за пределами республики. В 2002 году статистика регистрировала 6 самостоятельных коммерческих банков с 13 филиалами и 13 филиалов инорегиональных банков, а также 17 отделений Сберегательного банка России. На 2001-2005 гг. Экономическая программа Правительства РК намечала в качестве главной цели формирование рынка капитала, достаточного для активизации инвестиционных процессов в регионе, достижение высокой степени надежности и устойчивости банковской системы РК. Уже в 2003 году действующие банковские учреждения проводили операции по привлечению вкладов населения. Полученные средства затем инвестировались, хотя, по данным статистики, 4 самостоятельных банка и все филиалы инорегиональных банков направляли часть ресурсов на операции с валютой. В сентябре 2004 года после кризиса части банковской сферы региона стоимость некоторых платежей, проходящих через банковские учреждения в финансовую систему, выросла в 1,6 раза по сравнению с предшествующим годом, что способствовало повышению доходности банковской системы.

Таблица 2

*Основные показатели по инвестиционной деятельности
в программе Правительства РК*

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Объем инвестиций (в основной капитал) за счет всех источников финансирования, млрд. руб., в % к предыдущему году	15,5 168,0	16,7 108,0	17,4 104,0	18,3 105,0	19,4 106,0	20,4 105,0
Иностранные инвестиции, млн. дол. США, в % к предыдущему году	125 99,2	160 114,3	175 109,3	230 131,4	280 121,7	300 107,1

За 1995 год оборот по продаже ценных бумаг составлял 276 млн. руб. с годичным уменьшением на 35%. Основное место в общем обороте по продаже занимали акции – 71%. В том же году фондовым

отделом биржи было заключено 3 сделки с ценными бумагами (за 1994 г. – 11). Всего на торгах было продано 3,5 тыс. акций на сумму 197 млн. руб. Среди них преобладали обыкновенные – 99,9% от общей стоимости проданных акций, на привилегированные акции приходилось 0,1%. Наиболее привлекательными для участников биржевого рынка были акции производственных компаний. Их доля в общем объеме проданных акций составила 92,9% (за 1994 г. – 100%). Удельный вес акций инвестиционных институтов и банков составил соответственно 5,6 и 1,5%. Не осуществлялись сделки с облигациями органов государственного управления.

В Экономической программе указаны мероприятия по фондовому рынку региона на период до 2005 года. В ней отмечено, что развитие фондового рынка будет направлено на создание благоприятных условий для инвестиционной деятельности с ценными бумагами, содействие активизации эмиссионной и инвестиционной активности эмитентов, привлечение дополнительных инвестиционных ресурсов в экономику республики.

В программе поставлены задачи и намечены ожидаемые результаты решения проблем:

- активизация инвестиционной деятельности предприятий;
- повышение доверия инвесторов к вложениям;
- рост объемов вложений;
- появление доступных по тарифам телекоммуникаций для операций на республиканском и общероссийском фондовом рынках;
- создание крупных региональных институциональных инвесторов;
- обеспечение доступа граждан к информации по рынку ценных бумаг;
- обеспечение защиты прав собственности на территории республики;
- выпуск в обращение облигационных займов Республики Коми.

Все это окажет существенное влияние на развитие бюджетной сферы региона.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Н. Д. Столярова

Законодательное собрание Республики Карелия, г. Петрозаводск

Формирование в России современной законодательной базы сферы образования было заложено принятием в 1992 году Закона Российской Федерации «Об образовании» и в 1996 году Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», которые по своей значимости и сути являются базовыми законами, регулирующими правовые отношения в сфере образования.

В основу Закона «Об образовании» была положена социально-демократическая концепция, ориентированная на две группы ценностей: свободу и социальную защиту участников образовательного процесса. Закон предоставлял широкую экономическую автономию образовательным учреждениям, включая налоговые льготы; многочисленные меры социальной поддержки обучающихся, особенно из групп населения, нуждающихся в социальной защите; содержал нормы, устанавливавшие высокий по отечественным меркам уровень заработной платы и социальных гарантий для педагогов и т. д.¹

С 1 января 2005 года вступает в силу новая редакция Закона Российской Федерации «Об образовании». По сути можно говорить о новом базовом для системы законе, поскольку принятые изменения носят концептуальный характер и ставят систему образования в совершенно новую ситуацию. По мнению ученых, специалистов, аналитиков, изменения, которые внесены в закон, являются радикальными и требуют внимательного изучения и осмысления. Рассмотрим наиболее главные из них.

Все изменения в законе, а их более ста, можно условно разделить на несколько блоков. Первый – это редакционные изменения, приводящие Закон «Об образовании» в соответствие с действующим законодательством.

Вторая группа изменений связана с реализуемым разграничением полномочий между органами государственной власти двух уровней и местным самоуправлением. Согласно новой редакции данного закона за высшее профессиональное и послевузовское образование отвечает Российская Федерация. Учреждения начального и среднего профес-

¹ Смолин О. Образовательное законодательство: очередная реформа или разгром // Народное образование. 2004. № 7. С. 7-8.

сионального образования должны быть разделены между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по степени их ориентации на общенациональный или региональные рынки труда, что предполагает передачу основной части федеральных учреждений начального и среднего профессионального образования в собственность субъектов Российской Федерации.

Регионы ответственны за обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления отнесены:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступность бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района;

3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

5) учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих программы основного общего образования;

б) опека и попечительство.

При этом по решению соответствующих органов местного самоуправления могут создаваться и действовать муниципальные органы управления образованием.

Изменились компетенция и ответственность и самого образовательного учреждения.

Несмотря на то, что пункт 1 первой статьи Закона «Об образовании», декларирующей, что «Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной», остался неизменным, государственная политика в области образования, по мнению многих специалистов, претерпела существенные изменения. Новой редакцией закона значительно понижен статус Федеральной программы развития образования, которая ранее утверждалась федеральным законом. Принципиальные изменения внесены в статью 5 Закона «Об образовании» и другие.

Третья группа изменений – самая многочисленная и вызывает наибольшее количество противоречивых мнений и вопросов. До настоящего времени образование, как вид деятельности, находилось на особом положении в части налогообложения, прав и льгот для учреждений. По мнению экспертов, глава IV «Экономика системы образования» в новой редакции закона подверглась наиболее принципиальным изменениям.

Прежде всего изменилось регулирование отношений собственности в системе образования (статья 39 закона). Полностью утратила силу статья 40 закона, декларировавшая государственные гарантии приоритетности образования, а именно, ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% от ВВП, включая не менее 3% от расходной части федерального бюджета на финансирование высшего профессионального образования, а также защищенность соответствующих расходных статей бюджетов всех уровней, освобождение образовательных учреждений от всех видов налогов, включая плату за землю, выплату детских пособий.

Изменился и порядок финансирования образовательных учреждений при определении нормативов финансирования.

Полностью утратила силу статья 44 «Материально-техническая база образовательного учреждения».

Внесенными в Закон «Об образовании» изменениями значительно урезаны и социальные гарантии прав граждан на образование.

По мнению специалистов, в новой редакции Закона Российской Федерации «Об образовании» реализована давно планируемая идеология по многим важнейшим позициям: В частности, это:

- четкое разграничение полномочий по уровням государственного управления и бюджетной системы;
- юридическое упразднение тех норм, которые де-факто из-за недофинансирования;
- приведение в равное состояние с государственными частных школ и частных вузов;
- упразднение некоторых реальных и/или лишь декларируемых льгот для системы образования и ее участников.²

Как считают некоторые авторы, «демократический» Закон «Об образовании» проиграл в столкновении с Гражданским, Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации, а ведь, по решению ЮНЕСКО, этот закон был признан самым прогрессивным образовательным актом в мире конца XX столетия³.

В Республике Карелия собственное правовое регулирование в области образования в рамках полномочий, предоставленных республике как субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, осуществляется на основе Закона Республики Карелия «Об образовании», который был принят Верховным Советом Республики Карелия в 1994 году.

В связи со значительными изменениями в федеральном законодательстве Главой Республики Карелия в декабре 2004 года внесен в Законодательное собрание Республики Карелия проект закона Республики Карелия «Об образовании» в новой редакции.

Законопроект определяет перечень расходных обязательств Республики Карелия. В процессе рассмотрения законопроекта от субъектов права законодательной инициативы поступило большое количество поправок, касающихся вопросов воспитания и обучения детей-инвалидов, финансирования расходов по дошкольному образованию, организации питания учащихся, индексации ежемесячной денежной компенсации педагогам и др.

По мнению разработчиков законопроекта, депутатов Законодательного собрания Республики Карелия, новая редакция Закона Республики Карелия «Об образовании» не должна привести к ухудшению положения педагогических работников и учащихся.

² Пинский А. Новое образовательное законодательство // Учительская газета. 2004. № 36. С. 18.

³ Днепров Э. Новую политику диктует Минфин // Учительская газета. 2004. № 42. С.16.

РЕФОРМА НИЖНЕГО ЗВЕНА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

И. В. Стрижкина

Алтайский государственный университет, г. Барнаул

Если обратиться к истории становления местного самоуправления, то следует отметить, что согласно Конституции РФ границы территории, где реализовывалось МСУ, устанавливались ранее с учетом мнения живущего там населения. Во время принятия новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации МСУ РФ» подразумевалось, что вся Россия, подобно европейским странам и США, покроется муниципальными образованиями. Однако низкая гражданская активность россиян позволила местным элитам, сориентированным на сохранение прежней административно-командной вертикали, провести решения, по которым муниципальным образованием становился, как правило, район или город. Они сохраняли значительную зависимость от государственной власти субъекта Федерации.

Назначаемые ею главы сельских, поселковых, городских администраций оказались неподотчетны жителям. Это означало еще большее отдаление от народа местной власти.

Региональные законы о МСУ по-разному определяли его уровни. В одних это были крупные города и сельские районы (Ульяновская область), а поселки, села, группы сел, малые города считались подразделениями районных администраций. Такая же картина наблюдается и в Алтайском крае. Совершенно иначе бюджетная система строилась в Башкортостане, Татарстане, где крупные города и сельские районы не относились к самоуправляющимся территориальным единицам и там действовали органы государственной власти, самоуправление же организовывалось в малых городах, поселках и селах.

В Алтайском крае на сегодня насчитывается 71 административно-территориальная единица, из которых 60 – сельские районы и 11 городов, имеющих статус муниципальных образований.

До 1996 года жители двух городов – Барнаула (центр Алтайского края) и Бийска имели деление на районы. В Барнауле их было пять, в Бийске – два, районы формировали представительный орган власти и имели свой собственный бюджет. Практика применения смешанного варианта, когда население избирало и представительный орган, и главу муниципального образования, показала эффективность применения этой модели, особенно в таком крупном и сложном территориальном образовании, как город Барнаул.

Многолетний опыт работы на основе деления города Барнаула на районы, а также практика развитых стран показывают, что благодаря близости к народу, индивидуальному подходу к людям органы самоуправления в рамках своей компетенции решают вопросы успешнее, чем городские власти. Это объясняется тем, что должностные лица муниципальных образований на уровне района лучше государственных чиновников знают местную ситуацию и у них больше шансов обеспечить развитие отдельного района, а следовательно, и города в целом.

Причиной сокращения количества самостоятельных местных бюджетов в городах Алтайского края послужила, прежде всего, ликвидация местного самоуправления в районах городов и передача их полномочий городским администрациям. В результате был осуществлен переход к единому городскому бюджету. Основные доводы в пользу такого рода маневров связывались с преимуществами отказа от мало-мощных (со слабой доходной базой) бюджетов в пользу бюджетов с более устойчивой доходной базой.

Новый закон устанавливает возможность появления муниципальной власти в каждом населенном пункте, где проживает более одной тысячи человек, где должны присутствовать все объекты социального обслуживания, аналогично городским: школа, пункт милиции, фельдшерско-акушерский пункт, почта, котельная, водопровод, автобусное сообщение с райцентром и др. У такого поселения должен быть свой бюджет, наполняемый самостоятельно. Предположительно сюда будет направлен налог на доходы физических лиц, земельный налог, налог на недвижимость (пока еще потенциальный). Конкретный процент получения от перечисленных выше налогов в настоящее время прописывается в новом законодательстве с учетом измененных межбюджетных отношений в области расходования бюджетных средств по уровням бюджетной системы. В этом случае можно надеяться на создание низового фундамента власти и выстраивание в целом эффективной системы власти в стране.

Наличие органа власти в каждом муниципальном образовании приблизит власть к населению, будет способствовать социально-экономическому развитию городов и поселков. Президент РФ, говоря о необходимости создания единой системы управления в стране, обозначенной в Конституции РФ, указывает на то, что укрепить всю систему управления можно, только усилив полномочия и финансовое наполнение ее фундамента, а именно местного самоуправления.

Задача государства здесь – четко проработать механизмы выравнивания между муниципальными образованиями, которые в силу разных причин никогда не будут самодостаточными.

Бытует мнение по поводу поселенческой модели организации МСУ: если поселения не имеют собственных устойчивых источников доходов, то и самостоятельность им не нужна. Но ведь есть примеры существования регионов дотационного характера, таких как Республика Алтай, Ингушетия, которые более чем на 90% поддерживаются с помощью федерального бюджета, и здесь не идет речь о лишении их статуса субъекта Российской Федерации.

Основной причиной, на наш взгляд, являются опасения региональных и местных властей потерять управляемость территорией. И здесь легко увязнуть в процедурных вопросах, связанных со структурой местного самоуправления.

Федеральное законодательство отказывается конкретно прописывать систему межбюджетных отношений на местах, так как оно тут же столкнется с ее полной неопределенностью в разных субъектах Федерации.

Поэтому закон о МСУ должен решить эту проблему более оперативно и позволить резко ускорить реализацию всей реформы межбюджетных отношений.

В Алтайском крае в представительный орган внесен на обсуждение пакет законопроектов в связи с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Среди них, например, законопроект «О наделении муниципальных образований Алтайского края статусом городского, сельского поселения, муниципального района и городского округа». При этом следует отметить, что серьезных территориальных изменений в данном регионе не будет. Сельские советы станут поселениями, потому что это, как правило, один населенный пункт, вокруг которого объединено несколько малых сел, разъездов, других административных единиц. Для Алтая муниципальный район – это обычный сельский район, которых 60, и только в трех из них не организовано местное самоуправление на уровне поселений: Кытмановском, Калманском и Чарышском.

Что же касается городских округов, а их в крае предполагается 12, то они будут выполнять функции и поселения, и муниципального района. То есть отдельно выделен городской округ с достаточно большим объемом полномочий.

Статус, доходные и расходные полномочия внутригородских территорий городов регионального значения предстоит определить местным властям, исходя из политических соображений, финансовых возможностей и других факторов. На практике получается так, что муниципальный район с численностью жителей в несколько десятков тысяч человек имеет статус муниципального образования и, соответственно, органы местного самоуправления, местный бюджет и т. п., а район в городе (городском округе), не являясь муниципальным образованием, собственного бюджета не имеет, хотя в этом районе и проживает несколько сотен тысяч человек. Поэтому большинству регионов России в ходе предстоящих реформ предстоит решать очень сложную задачу – воссоздать как организационно, так и экономически самостоятельный низовой (районный) уровень МСУ в городах, где сейчас работают назначенные администрации, действующие в режиме сметного финансирования.

КОНТРОЛЬ НАД ФИНАНСАМИ КОММУНЫ И ОТВОД ЛИЦА ЗА НЕБЕСПРИСТРАСТНОСТЬ

Тимо Линкола

Начальник международных проектов Союза Коммун Финляндии,
г. Хельсинки, Финляндия

По свидетельству международной организации Transparency International Финляндия является наименее коррумпированной страной в мире. Кроме того, в анализах конкурентоспособности разных стран Финляндия занимает не последнее место. Международная конкурентоспособность Финляндии во многом основывается на благонадежности ее общественной организации и высоком уровне обслуживания.

В организации 432 коммун Финляндии работает сегодня 426 000 человек, и в них всего 12 176 уполномоченных (депутатов) коммунальных советов. Финские коммуны отличаются от российских, в частности, тем, что в коммунах нет нескольких параллельных уровней управления, как в России (район, город, округ, волость), и что в Финляндии коммуной руководит профессиональный мэр, избранный советом уполномоченных, а не избранный на определенный срок глава администрации, как в России. Решения совета уполномоченных подготавливает коммунальное правление, которое состоит из доверенных

(неосвобожденных) лиц, а такого органа в России, как правило, не существует.

Финны испытывают доверие к коммунальному управлению и к системе принятия решений. Поэтому кажется интересным проследить, как было достигнуто это доверие. Частично это объясняется тем, что финансы коммуны подлежат регулярной ежегодной проверке. Документы, относящиеся к финансам и аудиту, носят публичный характер. От принятия решения в коммуне отводится лицо, имеющее в данном деле частные интересы.

При обсуждении вопроса об аудите деятельности и финансов коммун Финляндии следует для начала подчеркнуть то, что коммуны Финляндии обладают самоуправлением. Самоуправление означает то, что коммуны работают под руководством избранных на местных выборах коммунальных советов уполномоченных и сами решают вопрос о том, как организовывать свои финансы и обслуживание населения. Они должны работать в соответствии с законами, но государственные органы не проверяют бюджета, планов деятельности, отчетов и финансов коммуны. Основная часть доходов коммун основывается на решениях самой коммуны и на действующих законах, так что возможности государственных чиновников определять количество денег, передаваемых коммуне, очень незначительны. Государственные дотации основываются на расчетных нормах, которые фактически не дают возможность для индивидуального подхода к отдельной коммуне. Например, губернское правление может вмешиваться в дела коммуны только, если коммуна нарушает закон и ее решения были обжалованы в губернское правление. Губернатор не может оказывать влияния на количество дотаций коммуны. Документы и решения коммуны носят публичный характер, и жители коммуны имеют по ним широкое право обжалования. Жителям коммуны легко проверять законность отдельного решения путем обжалования его в административный суд. В Финляндии контроль над деятельностью коммунальных органов является, в основном, делом граждан и самой коммуны. Во многих других странах государство контролирует коммуны строже, чем в Финляндии.

Наиболее важным документом, на котором основывается деятельность, а также аудит деятельности и финансов коммуны, является бюджет. Коммунальный совет уполномоченных должен принять бюджет следующего года до окончания текущего календарного года. При разработке бюджета составляется и план экономического развития, как минимум, на три года. В эти документы следует также включать цели деятельности и экономики на плановый период. Таким образом, работа

по планированию деятельности и финансов коммуны охватывает постоянно три предстоящих года, и план уточняется каждый год.

Благодаря тому, что планирование работы и финансов коммуны соединено с разработкой бюджета, бюджет носит в Финляндии весьма информативный характер. Например, относительно организации детских дошкольных учреждений бюджет, как правило, содержит, наряду с конечной суммой расходов по деятельности и инвестициям, также и другие данные. Такими являются, например, рост количества детей дошкольного возраста, рост количества детей детских дошкольных учреждений и детей, за которыми смотрят дома, количества сотрудников учреждений, а также расходы детских дошкольных учреждений в расчете на одного ребенка в течение трехгодичного периода планирования. В бюджете могут давать также оценку расходов по планированию и строительству нового детского дошкольного учреждения или сообщить о закрытии работающего учреждения. Так, уполномоченные или граждане, читая бюджет, понимают, что означает бюджет для развития обслуживания населения. Измерение количества и качества коммунальных услуг и расчет единичных расходов представляют собой инструменты управления, планирования работы коммуны и контроля над ними.

В Финляндии в ведение коммун переданы широкие в международном значении задачи. Это означает также и то, что коммуны имеют весьма крупные бюджеты. В Финляндии сумма бюджетов всех коммун соответствует примерно сумме государственного бюджета. В расчете на одного жителя в Финляндии коммунальный бюджет составлял в 2004 году в среднем 5500 € на одного жителя в год.

В бухгалтерии коммуны в Финляндии перешли в 1997 году к соблюдению общего закона о бухгалтерии, который в равной мере относится к частным фирмам и всем, кто обязан вести бухгалтерию. Это позволяет оценивать результаты работы коммуны и их экономическое положение по тем же критериям, которыми пользуются предприятия. Это, в свою очередь, позволяет решать вопрос о том, что выгоднее: производство услуг силой коммунальных учреждений или закупка тех же услуг у частной фирмы.

Коммунальное правление должно ежегодно составлять финансовый отчет прошедшего календарного года и представлять его на утверждение совета уполномоченных. Финансовый отчет включает в себя несколько документов. Это отчет о деятельности коммуны за прошедший календарный год, анализ степени реализации бюджета, отчет о прибылях и убытках, баланс и приложения к ним.

Отчет о деятельности включает в себя отчет коммунального управления о реализации функциональных и финансовых целей, поставленных советом уполномоченных, и анализ степени реализации бюджета.

Анализ степени реализации бюджета сравнивает принятый на календарный год бюджет и реализацию бюджета по задачам. Анализ состоит из анализов степени реализации текущих финансов, отчет о прибылях и убытках, разделы реализации инвестиций и финансирования.

Отчет о прибылях и убытках характеризует результат отчетного периода так, что в нем даются в форме вычислительной схемы доходы и расходы финансового периода по видам расходов. Отчет о прибылях и убытках показывает, достаточно ли доходов для покрытия расходов, вызванных производством услуг. Все коммуны Финляндии формируют свои отчеты о прибылях и убытках по одной и той же форме.

Отчет о финансировании включает в себя доходы, инвестиции, капиталовложения, финансирование за счет капитала и другие изменения в финансовом положении коммуны. О формировании отчета о финансировании разработаны обязательные для всех коммун инструкции.

В балансе даются данные об имуществе и капитале, задолженности и других финансовых обязательствах в конце отчетного периода. Баланс характеризует финансовое положение коммуны в момент составления финансового отчета. Балансы всех коммун соблюдают одну и ту же содержательную структуру.

Необходимые приложения финансового отчета детально определены в инструкциях коммунальной секции бухгалтерской комиссии, основанной министерством торговли и промышленности.

Собственность коммуны делится в балансе на основные, оборотные и финансовые средства. Основные средства – это, например, принадлежащие коммуне земельные территории, здания, постоянные сооружения и оборудование, машины и оборудование и программные средства. Оборотные средства представляют собой блага, предназначенные на потребление или отчуждение как таковые или в обогащенном виде. В оборотные средства входят, например, материалы, принадлежности и др. товары. Финансовые средства представляют собой деньги и банковские вклады, финансовые ценные бумаги и дебиторскую задолженность. В балансе стоимость имущества дается в виде конечных сумм, однако в приложении баланса стоит давать основной перечень коммунального имущества. Каждое функциональное подразделение обязано вести точный перечень коммунального имущества, находящегося в распоряжении подразделения. Если таких перечней нет и если за распоряжением имуществом нет точно названных ответ-

ственных лиц, то возникает опасность потери коммунального имущества. Стоимость имущества вводится в баланс по закупочной или номинальной цене. Когда имущество стареет, его стоимость может снижаться. Это отражается в амортизационных исчислениях из бухгалтерской стоимости имущества. Возможное повышение стоимости имущества вводится в финансовый отчет, как правило, когда имущество отчуждается.

Бюджет, план деятельности и план экономического развития, а также финансовый отчет являются публичными документами, с которыми любой человек имеет право ознакомиться. В Финляндии местная пресса активно следит за финансовой документацией коммуны и за обсуждением экономических вопросов в коммунальных советах уполномоченных.

Контроль над финансами коммуны и аудит

Каждая коммуна должна иметь надежную систему проверки и контроля. Коммунальную систему контроля можно разделить на внешний и внутренний контроль.

Основные принципы системы проверки и контроля определены в законе о коммунах, однако в работе соблюдаются и нормы закона и положения о бухгалтерии. Правильная аудиторская практика основывается, наряду с законами, также и на рекомендациях бухгалтерской комиссии и ее коммунальной секции, на рекомендациях Союза коммун Финляндии о ведении счетов, на инструкциях государственных органов и Статистического центра. На тему ведения экономики, счетов и аудита в Финляндии опубликовано немало руководств. Фирмы предлагают коммуналам программные средства, облегчающие ведение счетов и контроль над ними.

Каждая коммуна обязана иметь принятые коммунальным советом уполномоченных должностные инструкции и инструкции по управлению. Последние являются с точки зрения контроля над финансами и аудита более существенными и могут содержать необходимые нормы. Однако основная часть коммун приняла инструкции по аудиту. Союз коммун Финляндии разработал по ним образцовый документ, указания которого коммуны точно соблюдают, уточняя, однако, некоторые детали, например, количество членов контрольной комиссии, в соответствии с местными условиями. Коммунальные инструкции по аудиту, конечно, не могут находиться в противоречии с нормами закона или изменять правильную аудиторскую практику.

Внутренний контроль

Внутренний контроль является неотъемлемой частью постоянного управления деятельностью и финансами коммуны. Внутренний контроль направлен на:

- обеспечение результативности работы,
- реализацию поставленных целей,
- обеспечение надежности бухгалтерии и информационных систем,
- контроль над управлением собственностью,
- контроль над использованием денежных средств,
- обеспечение работы систем управления риском,
- обеспечение соблюдения выданных указаний и инструкций.

Внутренний контроль направлен особенно на такие сферы, как закупки, заработная плата, вычисление НДС и возврат сумм НДС, безопасность информационных систем, а также выплата пособий и денежной помощи.

Ответственность за организацию внутреннего контроля лежит на коммунальном правлении, а за его реализацию отвечает мэр. Внутренний контроль реализовывает или действующее руководство (мэр, отраслевое руководство) или в более крупных коммунах им помогает орган внутренней проверки (ревизии). Орган внутренней проверки производит анализы, дает оценки, рекомендации, советы и информацию о подлежащих проверке функциях.

Если орган внутренней проверки обнаруживает недостатки или проблемы, то он докладывает об этом немедленно руководству коммуны, которое предпринимает необходимые меры.

Официальный аудитор коммуны обязан в своем отчете давать оценку того, должным ли образом в коммуне организован внутренний контроль.

В качестве примера внутреннего контроля коммуны можно отметить, что в городе с 40 000-100 000 жителей в органе внутренней проверки работает 1-3 штатных сотрудников. В городах, в которых жителей меньше 40 000 человек, как правило, нет органа внутренней проверки, а эти функции выполняет посторонний профессиональный аудитор. В небольшой коммуне внутренняя проверка может занимать порядка двух недель рабочего времени в год. Действительный аудитор коммуны не может выполнять функции внутренней проверки.

Внешний контроль

Внешний контроль является независимой от действующего руководства коммуны функцией. Для внешнего контроля совет уполномо-

ченных каждой коммуны Финляндии должен назначать для коммуны ревизионную комиссию и аудитора, и каждый из них выполняет собственные задачи.

Ревизионная комиссия

Коммунальный совет уполномоченных назначает в начале своего срока работы на четыре года ревизионную комиссию для организации проверки управления и финансов коммуны. Ревизионная комиссия продолжает свою работу до тех пор, пока будет проведен последний аудит (проверка счетов) периода деятельности совета уполномоченных. Председатель и заместитель председателя ревизионной комиссии должны быть уполномоченными коммуны. О количестве членов комиссии решение принимается самим советом уполномоченных. Все ее члены могут быть уполномоченными, но часть может и не быть. Как и во всех коммунальных комиссиях, оба пола должны быть представлены долей не менее 40%. В Финляндии места в комиссиях делятся между партиями в соотношении их долей в совете уполномоченных. Таким образом, ревизионная комиссия, как и другие коммунальные комиссии, состоит из представителей многих партий, в том числе и немногочисленных. Через ревизионную комиссию представители разных партий получают информацию, необходимую в политической борьбе. Открытая публичная дискуссия по проблемам экономики коммуны содействует демократии и улучшению деятельности.

Ревизионная комиссия подготавливает вопросы проверки управления и финансов, подлежащие решению совета уполномоченных. Такими вопросами являются, в частности, выбор аудиторов и рассмотрение финансового отчета аудиторов.

Важной задачей ревизионной комиссии является оценка того, реализованы ли были функциональные и финансовые цели, поставленные советом уполномоченных. Комиссия должна уделять внимание целесообразности работы, формам работы и организации обслуживания. На основе проведенной проверки комиссия выпускает ревизионный отчет. В его основе лежат документы финансового отчета коммуны, частью которых является отчет о деятельности коммунального правления. Ревизионный отчет представляет собой мнение ревизионной комиссии о том, как коммунальному правлению и другим органам коммуны удалось реализовать волю совета уполномоченных. Отчет передается совету уполномоченных на заседании, рассматривающем финансовый отчет, под отдельным пунктом повестки дня. В течение финансового периода могут появляться также вопросы, которые реви-

зионная комиссия хочет немедленно довести до сведения и рассмотрения совета уполномоченных.

На практике ревизионная комиссия несет политическую ответственность за должное проведение аудита. Наряду с советом уполномоченных комиссия отвечает за то, что аудит пользуется достаточными ресурсами для проведения своей работы в соответствии с правильной аудиторской практикой. За проведение самого аудита, за оформление отчета о проверке счетов и за качество аудита отвечает аудитор, который несет и юридическую ответственность за свою работу.

Аудитор

В начале периода своей работы коммунальный совет уполномоченных выбирает по представлению ревизионной комиссии на четыре года, т. е. на весь период работы, одного или нескольких аудиторов для проверки управления и финансов коммуны. Они несут служебную ответственность. Текущий период работы начался в 2005 году и будет продолжаться до 2008 года. Аудитор должен быть авторизованным аудиторской комиссией системы национального общественного управления и экономики лицом (т. н. аудитор ЖНТТ) или обществом (т. е. аудиторское общество ЖНТТ). Аудиторское общество должно назначить ответственным аудитором аудитора ЖНТТ. Большинство финских коммун определили в своих аудиторских инструкциях, что аудитором необходимо выбрать аудиторское общество ЖНТТ. В конце 2004 года в национальный перечень ЖНТТ было принято 216 аудиторов ЖНТТ и 11 аудиторских обществ ЖНТТ.

С точки зрения коммун наиболее важным таким обществом является аудиторская фирма Союза коммун Финляндии АО «Audiator», которое обслуживает 70% коммун Финляндии. В его организации в разных городах работает около 90 аудиторов, специализированных на финансах коммун. На практике коммуны выбирают своих аудиторов на основе конкурса. Большое значение имеет то, что аудиторы коммун специализированы на экономике коммун и знают коммунальное законодательство и управленческую практику коммун.

АО «Аудиатор» заинтересовано в распространении опыта своей работы в России и в сотрудничестве с уже работающими там аудиторскими организациями. АО «Аудиатор» имеет широкий опыт аудита проектов Европейского союза.

Аудит представляет собой действенный инструмент, позволяющий получать достоверную и компетентную информацию об управлении, бухгалтерии и финансовом отчете финансового периода. Пра-

вильная аудиторская практика требует от аудитора, чтобы он был свободным от внешних влияний, т. е. был независимым. Независимость является условием того, что аудитор может выполнять поставленные перед ним задачи. Независимость аудитора подкрепляется нормами, которые касаются права быть избранным и отвода, а также тем, что коммунальный аудитор работает на принципе служебной ответственности.

Коммунальный совет уполномоченных и ревизионная комиссия могут при необходимости выдавать особые инструкции аудиторам. Они обязаны соблюдать их, если они не противоречат закону, инструкциям коммуны и правильной аудиторской практике. Так как аудит лежит на ответственности аудитора, то возможные инструкции могут касаться только каких-то деталей, а не работы аудитора в целом. Аудитор вправе участвовать в заседаниях ревизионной комиссии. Обеспечению сотрудничества содействует то, чтобы, начиная свою работу, аудитор представлял комиссии план проведения аудита в текущий период. При этом комиссия может высказать пожелание о более эффективном аудите каких-то первостепенных отраслей путем увеличения запланированного рабочего времени. В течение финансового периода могут подниматься вопросы или комплексы вопросов, усиленный аудит которых комиссия считает нужным. Комиссия должна высказать соответствующее, достаточно детализированное пожелание, прямо аудитору.

Аудитор должен проверять в объеме, соответствующем правильной аудиторской практике:

- ведется ли управление коммуной по закону и инструкциям коммунального совета уполномоченных, а также:
 - оценить правильность решений коммуны и коммунального концерна и достаточность предоставленной информации,
 - проверять достаточность информации, выданной относительно государственных дотации и их основ,
 - оценить уровень организации внутреннего контроля, оказывающего помощь руководству.

Аудитор должен в своем аудиторском отчете высказаться относительно того, можно ли финансовый отчет принимать и можно ли ответственных лиц и органы освободить от ответственности. Если аудитор обнаружил противозаконные действия или решения совета уполномоченных, то он обязан сделать замечание, адресованное ответственному лицу или органу.

Ответственными за ведение счетов лицами и органами в коммуне являются коммунальное правление, мэр и отраслевые начальники. Эти начальники отвечают и за действия своих подчиненных. Под освобождением от ответственности имеется в виду ежегодное решение коммунального совета уполномоченных о том, что в течение финансового периода ответственные лица и органы вели экономику коммуны приемлемым образом или что возможные недостатки исправлены до принятия решения об освобождении от ответственности. После принятия решения об освобождении от ответственности ответственным лицам и органам уже нельзя делать замечания или предъявлять претензии. Возможная уголовная ответственность, однако, не уменьшается, даже если ответственные лица и органы освобождены от ответственности.

Если ревизионная комиссия или аудитор обнаруживают в ведении финансов коммуны возможное преступление, то они обязаны немедленно передавать дело полиции. Если аудитор не поступает так, то речь идет о служебном проступке, сокрытии преступления, и в таком случае аудитор тоже совершает преступление и может нести личную ответственность.

Целесообразность законного решения совета уполномоченных критике аудитора не подлежит. Однако аудитор вправе высказывать мнения относительно возможных недостатков в определении целей, подготовке и реализации решений или относительно их неожиданных воздействий.

В результате аудита аудитор передает ревизионной комиссии аудиторский отчет. Если отчет содержит замечание, то ревизионная комиссия просит у соответствующих лиц или органов объяснения, а у коммунального правления – отзыв. Ревизионная комиссия анализирует замечание, объяснения и отзыв коммунального правления и подготавливает для совета уполномоченных предложение о том, можно ли принимать финансовый отчет и освободить подотчетных от ответственности. При возможности в предложении следовало бы делать предложение о том, какие меры необходимо предпринимать по возмещению возможного ущерба и какое наказание или дисциплинарные меры следует применять к подотчетному, вызвавшему ущерб. Несмотря на то, что комиссия подготавливает для совета уполномоченных проект решения вопроса об освобождении от ответственности, но тем не менее уполномоченным передается всегда и отчет аудитора и его предложение об освобождении от ответственности.

Аудиторский отчет, объяснения и отзывы к нему, а также решения ревизионной комиссии и коммунального совета уполномоченных явля-

ются публичными документами. Возможные ошибки в ведении экономики очень интересуют местную прессу, радио и общественность. Когда граждане узнают о том, что какая-либо политическая фракция допустила серьезные экономические ошибки или злоупотребления, то на следующих выборах они, как правило, не дают свою поддержку виновным. В коммунах решение обычно принимаются в комиссиях, коммунальном правлении и совете уполномоченных, так что участие в принятии решений принимают все фракции. При этом трудно доказать, что какая-либо одна фракция более других виновна в возможных проблемах.

В соответствии с законом о бухгалтерии коммунальное правление должно подготовить финансовый отчет через три месяца после окончания финансового (в данном случае календарного) года, т. е. ежегодно к концу марта. Аудитор должен по закону о коммунах проверять управление, бухгалтерию и финансовый отчет к концу мая (не позже). Финансовый отчет следует представлять совету уполномоченных для решения к концу июня.

Аудит требует в финских городах – в зависимости от размера города – около 20-200 рабочих дней в год. Аудит небольшой сельской коммуны может требовать менее 10 рабочих дней. На уровне финских вознаграждений в бюджете коммуны следует выделить на аудит около 450 € на один рабочий день. Расходы по аудиту составляют менее 0,01% из конечной суммы бюджета. Вложение в квалифицированный аудит дает со временем коммуне многократную экономию средств.

В коммунах Финляндии внутренний контроль, как правило, так хорошо организован, что аудиторы делают замечания в менее чем 10% отчетов о проверке счетов. Основную часть более мелких проблем финансового управления коммун решают рекомендациями, которые включаются в ревизионные протоколы, составляемые при аудите. Явные ошибки финансового управления или злоупотребления обнаруживаются из 432 коммун Финляндии в 20-30 коммунах. Из них менее 10 случаев доходит до судебного разбирательства.

В Финляндии примерно 10 мэрам в год приходится увольняться. При увольнении мэра совету уполномоченных необходимо обосновать свое решение. Причиной увольнения может служить плохое ведение экономики или неспособность мэра руководить организацией коммуны.

Аудит концерна

Закон о коммунах не содержит указания об аудите концерна. Коммунальный концерн включает в себя коммуну и общества, которые подчинены ей. Основная часть коммун Финляндии следует инст-

рукциями концерна о том, чтобы дочерние общества выбрали себе аудитором аудитора или аудиторское общество ЛНТТ, уже выбранные коммунальными аудиторами. Закон о проверке счетов, который, однако, не распространяется на коммуны и коммунальные концерны, требует от частных фирм, чтобы аудитором дочерних фирм был выбран, как минимум, один аудитор головной компании. Если ответственный аудитор коммуны не выбирается аудитором дочернего общества, то необходимая концернам связь может не реализовываться в проверке счетов.

Финансовый отчет коммуны должен содержать баланс концерна с приложениями. Так, совет уполномоченных коммуны при принятии финансового отчета с балансом концерна определяет свое отношение к экономике обществ, принадлежащих коммуне. Как в каждой коммуне, так и в каждой компании, принадлежащей коммуне, проверка счетов производится ежегодно.

За внутренний контроль над дочерними обществами коммуны, например, обществами по управлению недвижимостью, водоканалом, энергетическим предприятием и т. п., отвечают правления этих обществ. Члены правлений выбираются общим собранием акционеров. Коммунальное правление выбирает представителей коммуны на общее собрание акционеров. Общее собрание принимает ежегодно бюджет, финансовый отчет общества и решение об освобождении правления общества от ответственности.

Отвод за небеспристрастность

Частью надежности работы коммуны в глазах жителей является то, что руководители и чиновники коммуны проводят свою работу беспристрастно, в интересах жителей, а не в своих интересах. На это направлены нормы закона о коммунах Финляндии, относящиеся к отводу за небеспристрастность.

Под небеспристрастностью в данном случае имеется в виду такое отношение человека к делу или к сторонам дела, что оно ставит под угрозу его нейтральность в рассмотрении отдельного дела. Пристрастный человек не может в Финляндии участвовать в принятии решения и его подготовке в деле, в котором он считается пристрастным. Если такой человек представляет вопрос на рассмотрение, то решение возникает в неправильном порядке и его можно, как правило, отменить путем коммунальной жалобы. Любой житель коммуны может подавать такую жалобу в региональный административный суд в течение одного месяца со дня принятия решения. Важно то, чтобы уполномочен-

ный коммуны не участвовал в совете уполномоченных в подготовке и решении такого вопроса, в котором он считается пристрастным. То же самое относится к членам коммунальных комиссий в делах, в которых право принятия окончательного решения передано комиссиям. Это же касается и всех работников и должностных лиц коммуны.

Уполномоченный коммунального совета должен получить отвод в деле, которое касается лично его или тех, кто по административному закону является его близким. Вопрос о том, касается ли дело лично уполномоченного или его близкого, следует решать в каждом случае отдельно. Обычно можно в таком деле предполагать, что дело оказывает или может оказывать непосредственное влияние на положение уполномоченного или близкого ему человека.

Пристрастность других доверенных (неосвобожденных) лиц, кроме уполномоченных, сотрудников и аудиторов коммуны, определяется административным законом. По нему основаниями отвода является следующее:

- Лицо или близкий к нему человек является стороной дела. Стороной дела считается тот, интересов или обязанностей которого дело касается.

- Лицо или близкий к нему человек помогает или представляет сторону дела или того, кому от решения ожидается особый интерес или вред.

- От решения дела ожидается особый интерес или вред ему или близкому к нему человеку.

- Человек находится в служебном отношении или в отношении поручения к стороне рассматриваемого дела или к тому, кому ожидается от решения особый интерес или вред.

- Человек или близкий к нему человек является членом правления, совета директоров или подобных органов или занимает пост исполнительного директора или соответствующий пост в таком обществе, фонде, государственном коммерческом предприятии или учреждении, которое является стороной дела или которому от решения ожидается особый интерес или вред.

- Нейтральность доверенного лица ставится под угрозу по другой особой причине.

При рассмотрении вопросов общества, которое принадлежит коммуне, от рассмотрения дела отводятся те члены правления общества, которые представляют в правлении коммуну.

Несколько примеров грубого нарушения принципа беспристрастности:

- Мэр коммуны подготавливает и подписывает договор о продаже его же жене земельного участка или здания, принадлежащего коммуне.

- Член жилищной комиссии участвует в принятии решения о сдаче в аренду его сыну коммунальной квартиры.

- Исполнительный директор строительной фирмы принимает в качестве уполномоченного совета участие в решении вопроса о заказе строительных работ у компании, которой он руководит.

Пристрастный человек не должен принимать участия в рассмотрении дела и присутствовать во время его рассмотрения. Запрет рассмотрения распространяется на все стадии работы – возбуждения, подготовки, решения и исполнения. Запрет не относится к чисто техническим работам, например, машинописи и копированию. Запрет присутствовать на заседании совета уполномоченных означает то, что уполномоченный должен уйти со своего места. Так как заседание совета уполномоченных по закону является публичным, то пристрастному уполномоченному не надо выходить из зала заседаний. На место пристрастного должностного лица приходит нейтральный в этом деле заместитель, на место пристрастного уполномоченного – нейтральный заместитель. Заместителя доверенного лица можно пригласить на заседание для рассмотрения только одного вопроса.

Извещение о пристрастности, ее оценка и решение являются, в первую очередь, делом данного человека. В неясном случае лучше не принимать участия в рассмотрении дела. Если человек знает, что он не может участвовать в рассмотрении дела или сомневается в участии, то он сам должен сообщить об этом. Об отводе уполномоченного или члена комиссии решение принимает данный орган. Человек сам не должен участвовать в обсуждении дела. На заседании человек может и сам сообщить о своей пристрастности и отойти от рассмотрения дела. В таком случае достаточно того, что данный орган отмечает его отведенным. В протоколе следует отметить отвод лица и причину отвода.

В соответствии с административным законом близкими являются:

- 1) супруга и ребенок, внук и внучка, сестра, брат, родитель, бабушка, дед или особо близкий к нему человек, как и супруга такого человека,

- 2) сестра или брат родителей и их супруги, ребенок брата или сестры и их бывшие супруги,

- 3) ребенок супруги, ребенок ее ребенка, ее сестры и братья, дед и бабушка, как и супруги таких людей и дети сестер и братьев.

Под супругой имеется в виду жена или муж, а также лица, живущие с человеком в отношениях, напоминающих брак. Особо близкий человек, как правило, должен занимать в жизни данного человека такое же положение, как член семьи или другие названные здесь люди. К близким, названным в пункте 2, относятся дяди и тети, но уже не их дети, т. е. двоюродные братья и сестры.

В Финляндии ежегодный контроль над финансами коммуны и соблюдение принципа беспристрастности являются текущим и привычным делом. Эти вопросы особенно не обсуждаются, и они не вызывают особых эмоций. Соблюдением правил и контролем стремятся к предотвращению возможных проблем. Это в Финляндии неплохо удалось, так как граждане доверяют коммунам и их услугам. Конечно, конструктивная критика нужна, и она имеет место.

В каждой стране нормы, относящиеся к управлению и решениям, следует принимать на основе собственной культуры и потребностей. Финская практика устраивает финнов. В России необходимы нормы, которые вытекают из российских потребностей.

ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ- ДОНОРОВ В КОНТЕКСТЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. И. Трещевский¹, Н. Ю. Трещевская²

¹Воронежский государственный университет, г. Воронеж

²Воронежский институт экономики и социального управления,
г. Воронеж

Налогово-бюджетная политика РФ в конце XX – начале XXI века характеризуется явно выраженной противоречивостью. С одной стороны, весьма позитивными представляются сокращение числа налогов, снижение налогового бремени на экономических субъектах, более четкое распределение налоговых источников по уровням бюджета. С другой – происходит усиление перераспределительных тенденций в бюджетной сфере, систематическое сокращение собственных источников доходов регионов и муниципалитетов, повышение роли трансфертов. В итоге создается противоречие между постоянно возрастающим объемом расходных полномочий и сокращающейся налоговой базой, реально контролируемой муниципалитетами. Особенно неудачной мы считаем такую конфигурацию доходов-расходов у муниципалите-

тов-доноров. Данный тезис находит подтверждение в анализе доходов бюджета г. Воронежа, являющегося крупным донором региона и РФ, за 1999-2004 гг.

За истекшие годы доли основных доходных источников в структуре доходов города менялись под воздействием изменений налогового и бюджетного законодательства. Так, значительно возрос удельный вес налога на доходы физических лиц (с 19% в 1999 году до 45% в 2003 году), что связано с проводимой реформой налоговой системы в России. Снижение доли налога на доходы физических лиц в 2004 году связано с изменением норматива отчисления в бюджет города по данному налогу с 75% в 2003 году до 29,6% в 2004 году.

Полностью выпал за истекшие годы такой крупный и надежный источник доходов муниципального бюджета, как НДС. Так, если в 1999-2000 гг. НДС занимал второе место по уровню налоговых поступлений в бюджет города, то с первого января 2001 года местные бюджеты лишены этого источника, 100% поступлений НДС централизовано в федеральном бюджете. Доля этого налога в структуре доходной части бюджета города составляла 17% в 1999 году и 16% в 2000 году. Ежегодные потери бюджета города в связи с централизацией НДС составили 598,5 млн. рублей.

Более чем в десять раз за анализируемый период снижены поступления от местных налогов и сборов. Если в 2000 году доля местных налогов и сборов составляла 13%, то в 2002 – 2004 гг. всего лишь 1%. Данное обстоятельство обусловлено изменениями налогового законодательства Российской Федерации. Значительно сокращен перечень местных налогов. Так, в 1999 году с введением части первой НК РФ отменены 16 местных налогов и сборов, в 2001 году отменен налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Данная тенденция сохраняется и на 2004-2005 гг. В 2004 году отменены целевые сборы на содержание милиции, благоустройство территорий, нужды образования, а с 2005 года отменен налог на рекламу. Снижение норматива отчисления по единому налогу на вмененный доход с 56% в 2002 году до 45% в 2003 году уменьшило долю этого налога в структуре доходной части бюджета с 7,1 до 2,3%. В результате доля налогов на совокупный доход уменьшилась с 8% в 2002 году до 4% в 2003 году. Снижение доли налога на доходы физических лиц в 2004 году связано со снижением норматива по данному налогу с 75% в 2003 году до 29,6% в 2004 году. В результате доля этого налога уменьшилась с 45 до 33%. Снижение нормативов отчислений по акцизам по ликероводочным изделиям с 25 до 5%, а по пиву со 100 до 50%

уменьшило долю этого налога с 5% в 2003 году до 2% в 2004 году. В результате отмены налога с продаж и целевых сборов на содержание милиции, благоустройство территорий, нужды образования в 2004 году бюджет города потерял 196,9 млн. рублей, что привело к снижению доли местных налогов и сборов до 0,8%, а налога с продаж (в части поступления задолженности прошлых лет) с 5 до 0,4%. В то же время за счет снижения в 2004 году доли налоговых доходов возросла доля неналоговых доходов в структуре доходной части бюджета города с 10% в 2003 году до 23% в 2004 году.

Структура доходной части бюджета г. Воронежа представлена в таблице 1 (для сохранения единообразия и сопоставимости данных названия источников сформулированы в терминах законодательства 1997-2003 гг.).

Таблица 1

Динамика доходной части бюджета г. Воронежа в 1999-2004 гг.

Вид доходов	Годы					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Закрепленные доходы (тыс. руб.), доля в общей сумме доходов (%)	1303695 71	1658641 73	1635480 67	1946285 53	2485226 54	2822745 57
Регулирующие налоги (тыс. руб.), доля в общей сумме доходов (%)	526923 28,6	536510 23	713318 29	712172 20	1069539 23	909056 19
Безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней (тыс. руб.), доля в общей сумме доходов (%)	6811 0,4	88289 4	107939 4	973263 27	1089951 23	1160819 24
Всего доходов (тыс. руб.), доля в общей сумме доходов (%)	1837429 100	2283440 100	2456737 100	3631720 100	4644716 100	4892620 100

Как видим, происходит постоянное снижение доли закрепленных источников и регулирующих налогов в доходах бюджета города и увеличение доли безвозмездных перечислений, развиваются негативные для города тенденции снижения уровня собственных доходных источников и существенного роста повышения бюджетного регулирования. Налоговые и неналоговые поступления (включая поступления от регулирующих налогов) в 2004 году составили 76%, остальная часть – финансовая помощь.

Если в 1999 году доля закрепленных доходов (включающих в себя собственные доходы и доли региональных и федеральных налогов) составляла 71 процент, то в 2003 году – лишь 54 процента, в 2004 году – 57%. В то же время доля безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней выросла за тот же период с 0,4 до 24%. Доля закрепленных источников за рассматриваемый период снизилась на 14 процентных пунктов, регулирующих налогов – на 10 процентных пунктов, в то же время доля безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней выросла на 24 процентных пункта, что совершенно нелогично для муниципалитета, являющегося крупным донором вышестоящих бюджетов.

Наблюдается крайне неблагоприятная тенденция перераспределения доходов в пользу федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, в результате чего сокращается удельный вес доходов бюджета города в общей сумме доходов, собираемых на его территории. Так, если в 1999 году в бюджет города поступило 42% от доходов, собранных на территории города, то в 2004 году – лишь 26%. В то же время доля доходов, поступивших в областной бюджет, возросла за рассматриваемый период с 15 до 40%, причем скачкообразно – с 25% в 2003 г. до 40 – в 2004. На протяжении ряда лет (1999-2003 гг.) оставалась высокой (около 50%) доля доходов, поступающих в федеральный бюджет, но в 2004 г. она резко упала – с 47% (2003 г.) до 34%. Произошедшие изменения в структуре доходов противоречат декларируемому на федеральном уровне повышению самостоятельности местного самоуправления.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

А. И. Трухов

Территориальное финансовое управление, г. Уфа

Совершенствование налогового и бюджетного законодательства как в субъекте Федерации, так и на субрегиональном уровне связано с реформированием всей бюджетной системы РФ. В результате существенных изменений и поправок, внесенных в Бюджетный кодекс, изменений налогового законодательства с учетом закрепленных нормативов распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы финансовый механизм Республики Башкортостан и финансовые отношения внутри субъекта потребовали совершенствования законодательной базы. Были разработаны законопроекты, рассмотрены и подготовлены заключения

на проекты законов по вопросам налогообложения, а также на проекты, разработанные республиканскими органами власти, министерствами и ведомствами.

В течение 2004 года уже вступившими в действие нормативными актами увеличен размер ставки налога на игорный бизнес в 2 раза; на основании принятого Федерального закона с внесенными изменениями в Закон Республики Башкортостан от 01.10.04 г. № 99-з отменена льготная ставка платы за пользование водными ресурсами, связанная с забором воды для водоснабжения населения; отменены республиканские законы о предоставлении налоговых льгот участникам зон экономического благоприятствования; законом от 26.11.04 г. дополнен перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых на территории республики введен единый налог на вмененный доход, увеличен размер значений корректирующего коэффициента базовой доходности (К2) и т. д., всего свыше 20 законов и постановлений по Республике Башкортостан.

В целях совершенствования бюджетного законодательства республики и упорядочения финансирования расходов бюджета Республики Башкортостан в рамках реформы федеративного устройства и местного самоуправления и Федерального закона от 22.08.04 № 122-ФЗ в части разграничения доходных и расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления были подготовлены проекты и приняты свыше 30 постановлений Правительства и распоряжений Президента республики.

В настоящее время продолжается работа по разработке необходимых нормативных правовых актов Республики Башкортостан и подготовлено экспертное заключение о предварительной оценке изменения расходных и доходных параметров республиканского бюджета и бюджетов районов, городов в условиях 2006 года в целях создания финансово-экономической основы местного самоуправления.

Указ Президента республики от 29.01.04 г. № УП-38 направлен на формирование в Башкортостане эффективной структуры органов исполнительной власти: реорганизован ряд министерств и ведомств, что привело к экономии бюджетных ассигнований в сумме 20,5 млн. рублей. Во исполнение Указа «Об утверждении Перечня мероприятий по совершенствованию местного самоуправления в Республике Башкортостан на 2004-2007 годы» разработан механизм перехода к многоуровневой структуре бюджетных отношений внутри субъекта.

Нормотворческая деятельность, проводимая в республике по совершенствованию межбюджетных отношений, позволяет надеяться на позитивные изменения в социально-экономическом положении населения этого региона России.

БЮДЖЕТ, ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТ. РАСХОДЫ ИЛИ РЕЗУЛЬТАТЫ

Т. Р. Фазлеев

Кольский филиал Петрозаводского государственного университета,
г. Апатиты

Для повышения результативности бюджетных расходов в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации, необходимо осуществить поэтапный переход на новые принципы формирования бюджета, ориентированного на результат; перейти от финансирования сети бюджетных учреждений к финансированию бюджетных услуг с ориентацией на конечного потребителя.

Сущностью реформы является смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

В рамках концепции «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяются самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на определенные функции и программы, в рамках которых детализация направлений использования ассигнований определяется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т. д.), приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводятся мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. предусматривается приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам. В связи с этим предстоит реформирование бухгалтерского учета, переход на международные стандарты финансовой отчетности во всех бюджетных учреждениях.

Новые принципы бюджетирования – это инструмент повышения эффективности работы государства в целом.

Для повышения результативности финансового контроля остро не хватает закона об общих принципах организации внешнего государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА

Н. К. Фролова

Заместитель Председателя Правительства Омской области,
министр финансов Омской области, г. Омск

Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (далее – Программа) предусмотрено завершение перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней до 1 января 2005 года. Тем не менее с момента принятия Программы не был определен методологический центр ее управления, а также разработан либо предложен государственный программный продукт, подготовленный для единообразия исполнения, учета и отчетности.

В этой связи в Омской области до перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов достаточно глубоко проанализированы накопленный опыт и сложившаяся практика многих субъектов Российской Федерации. В результате контракт о выполнении работ по созданию программного продукта по автоматизации процесса исполнения областного, местного и консолидированного бюджетов Омской области был заключен с ООО «Координационный центр «Система».

При отсутствии федеральных стандартов казначейского исполнения бюджетов выбор данной программы был обусловлен тем, что в автоматизированной системе управления бюджетным процессом (далее – АСУ БП), в отличие от других программных продуктов, были реализованы задачи и направления, которые были поставлены на федеральном уровне для эффективного управления финансами при реализации казначейского исполнения федерального бюджета.

К таким задачам, реализованным в АСУ БП, относится своевременное доведение в электронном виде до распорядителей (получателей) бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, учет всех операций со средствами бюджетов в рамках бюджетной классификации Российской Федерации, учет всех денежных обязательств бюджетных учреждений по осуществлению расходов, как по бюджетным, так и по внебюджетным средствам, учет кредиторской задолженности. Нас привлекло решение задачи эффективного управления финансовыми ресурсами на едином счете казначейства в целях использования свободных остатков бюджетных средств для покрытия дефицита бюджетов и управления государственным и муниципальным долгом.

Данная система позволила нам достигнуть полной прозрачности расходов, обеспечить наличие информации, необходимой для управления бюджетными ресурсами на областном уровне, в настоящее время мы начали внедрять АСУ БП в муниципальных образованиях Омской области.

Благодаря внедрению АСУ БП серьезно расширяются возможности финансовых служб Омской области по управлению и контролю бюджетным процессом. При этом все операции на всех стадиях бюджетного процесса осуществляются в строгом соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Управление бюджетным процессом в регионе осуществляется в едином информационном программном комплексе, начиная от формирования областного и местных бюджетов, их исполнения, заканчивая формированием в автоматизированном режиме отчетов об исполнении бюджетов, включая консолидированный бюджет Омской области.

АСУ БП позволяет осуществлять электронный документооборот между всеми участниками бюджетного процесса, что исключает многократное повторение ввода данных, снижая трудоемкость работы и вероятность ошибок.

Использование эффективной системы управления финансами в регионе позволило стабилизировать финансово-экономическое положение Омской области.

Внедряемая для практического использования система разработана и представлена как комплексная модель системного управления финансовыми потоками в регионе. Впервые сформирована и внедрена система мониторинга заключенных договоров в разрезе поставщиков и по номенклатуре продукции (работ и услуг), закупаемой для бюджетной сферы. Оперативный контроль, а также аналитическая работа в отраслях бюджетной сферы по зарегистрированным в программе договорам с поставщиками позволили существенно сократить имеющуюся в отраслях кредиторскую задолженность и предотвратить ее дальнейший рост, влиять на неуправляемый рост цен.

Предложенный программный продукт отличается высокой степенью методологического сопровождения, которое сегодня практически отсутствует в практике Федерального казначейства.

Безусловно, внедрение и использование АСУ БП является качественно новым уровнем управления финансами и, как следствие, экономикой региона. Вместе с тем в нашем сотрудничестве существуют реальные перспективы для дальнейшего динамичного развития, требующие последовательной конструктивной работы в реализации новых технологических решений.

Другая проблема, стоящая на сегодня еще более остро, – это новшества в бюджетном учете.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. определяет отдельные концептуальные направления реформирования бюджетного учета в целях повышения результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами.

Переход к новой системе учета предполагалось осуществить путем разработки и утверждения общих стандартов бюджетного учета и отчетности с предоставлением органам исполнительной власти разных уровней и администраторам бюджетных средств права вести в рамках этих стандартов управленческий учет.

Приказом Минфина России от 1 июня 2004 года № 180 была одобрена Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, основные направления которой относятся ко всем отраслям и сферам экономики, в том числе и к бюджетной сфере.

В рамках данной Концепции предусмотрено, что изменения в бухгалтерском учете и отчетности должны происходить постепенно, с учетом возможностей, потребностей и готовности профессиональной и другой заинтересованной общественности, а также органов государственной власти.

В то же время приказом Минфина России от 26 августа 2004 года № 70н утверждена Инструкция по бюджетному учету (далее – Инструкция), согласно которой переход к ее применению должен быть осуществлен на всех уровнях бюджетной системы до 1 октября 2005 года.

К сожалению, отсутствие фундаментальной проработки концептуальных вопросов бюджетного учета научным и профессиональным сообществом без учета общности и тенденций развития национальных достижений, замкнутость коллектива разработчиков и отсутствие реальных процедур гласности и публичности в вопросах методологии привели к малоэффективным результатам. При ее практической реализации способны проявиться проблемы достижения необходимого качества бюджетного учета и слабости системы контроля достоверности отчетности.

На наш взгляд, в настоящее время субъекты Российской Федерации стоят перед серьезными проблемами как организационного, так и финансового характера, возникающими в связи с одновременными изменениями бюджетного законодательства и реализацией закона о местном самоуправлении с 1 января 2006 года.

Внедрение новой инструкции не допускает неавтоматизированного ведения учетных операций. Для автоматизации нового учета требуется не только заменить все программные продукты, но и многие технические средства во всех финансовых органах и в каждом бюджетном учреждении, что приведет к значительным финансовым и материальным затратам, которые никем не просчитаны и не учтены Федерацией в межбюджетных отношениях на 2005 год. В особенности это катастрофично для муниципальных образований, где на поселенческом уровне практически отсутствуют компьютерная техника и соответствующее программное обеспечение.

Другая сторона проблемы состоит в том, что авторы реформы в своих выступлениях призывают воссоздавать систему централизованных бухгалтерий там, где она была ликвидирована. А это опять дополнительные финансовые вложения и организационные мероприятия.

Кроме того, в случае реализации рекомендации Минфина России о создании в субъектах Российской Федерации Методологических со-

ветов по бюджетному учету, помимо их противоречия статье 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой методологическое обеспечение по бухгалтерскому учету и отчетности входит в полномочия Минфина России, необходимо не забывать о печальном опыте создания методологии казначейского исполнения субфедеральных бюджетов.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

С. Н. Чернов

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Осуществление стратегии территориального развития требует серьезных изменений правовых, институциональных, экономических механизмов государственного регулирования. Выполнение регионально-ориентированных мероприятий социальных и экономических реформ может решать существенную часть задач, связанных с преодолением негативных тенденций в российском экономическом пространстве и реализацией стратегии территориального развития страны.

Для преодоления чрезмерного отставания ряда регионов по уровню доходов и социальной обеспеченности населения важное значение будут иметь гарантирование за счет бюджетных средств минимальных социальных стандартов (учитывающих региональные особенности) и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Основной целью федеральной региональной политики является укрепление единого правового, социального и экономического пространства Российской Федерации на основе развития федеративных экономических отношений.

Для достижения этой цели необходимо решение следующих задач: усиление процесса межрегиональной интеграции; снижение дифференциации уровней социально-экономического развития регионов; обеспечение свободного перемещения товаров, услуг и капитала по всей территории Российской Федерации; обеспечение равных конкурентных условий в хозяйственной деятельности, определение условий предоставления государственной помощи; создание условий для межрегиональной конкуренции по привлечению капиталов; законодатель-

ное определение и реализация принципов федеративных экономических отношений в процессе разграничения компетенций между уровнями государственной власти Российской Федерации.

Основными направлениями федеральной региональной политики по усилению межрегиональной экономической интеграции должны стать: инвестиционная деятельность по улучшению качества экономического пространства; создание системы экономических регуляторов, ориентированных на усиление интегрированности пространства; развитие правовой и институциональной базы интеграции.

Ограниченные инвестиционные ресурсы федерального бюджета необходимо направлять, в первую очередь, на те нужды, которые соответствуют важнейшим целям и функциям Федерации, но не являются столь же важными или не представляют достаточного коммерческого интереса для частных инвесторов, региональных и муниципальных властей. С этой точки зрения наиболее приоритетной сферой федеральной инвестиционной политики является производственная инфраструктура федерального значения: магистральный транспорт, единая энергетическая система, сети телекоммуникаций. Только федеральный центр может определять стратегию развития базовой инфраструктуры и аккумулировать необходимые для ее реализации собственные и привлекаемые финансовые ресурсы.

Межрегиональной экономической интеграции способствует развитие и совершенствование не только материальной инфраструктуры, но и денежной, кредитной, платежно-расчетной систем. Постепенная переориентация межбюджетных финансовых трансфертов на стимулирование экономики регионов-реципиентов будет способствовать их более активному включению в общероссийский рынок. Для поддержания и стимулирования межрегиональной интеграции особое значение будет иметь политика в области энергетических и транспортных тарифов.

К такому направлению интеграционной базы, как развитие правовой базы интеграционных процессов относятся: завершение создания правовых основ экономических взаимоотношений «центра», субъектов Федерации, местного самоуправления; содействие становлению и развитию интеграционных форм пространственной организации и саморазвития межрегиональных систем.

При оказании федеральной финансовой помощи регионам Правительство Российской Федерации будет руководствоваться следующими подходами: использование нормативных методов при определении объективно необходимых бюджетных расходов субъектов Российской

Федерации; наличие и реализация в регионе программ увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемой помощи из федерального бюджета. Необходимы ответственность руководителей органов власти различных уровней за нецелевое расходование средств федерального бюджета, а также повышение регулирующей, координирующей и контролирующей роли федерального центра при оказании государственной помощи для решения социально-экономических проблем, относящихся к предметам совместного ведения. Важнейшее значение играет обязательное доленое участие субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в реализации соответствующих программ и проектов, для которых предусматривается оказание федеральной помощи; обязательная оценка эффективности принимаемых решений по оказанию федеральной финансовой помощи и др.

Все хозяйствующие субъекты, действующие на внутреннем рынке Российской Федерации, должны пользоваться равными правами в своих отношениях с государственными органами власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Необходимо усилить правовой контроль за экономической концентрацией как на федеральном рынке, так и на отдельных межрегиональных рынках, не допуская любые соглашения между субъектами экономической деятельности, которые могут повлиять на объемы торговли между регионами Российской Федерации и направлены на нарушение конкуренции в рамках единого экономического пространства.

Обеспечение единого экономического пространства и благоприятной конкурентной среды во многом определяется поведением органов государственной власти по отношению к хозяйствующим субъектам на соответствующей территории. Бесконтрольное и бессистемное предоставление помощи государством отдельным хозяйствующим субъектам нарушает конкурентные нормы и дезорганизует единую конкурентную среду на федеративном экономическом пространстве. В связи с широко распространенной в регионах Российской Федерации практикой предоставления неупорядоченных льгот, в том числе налоговых, в рассматриваемом периоде предстоит упорядочить условия и механизм предоставления государственной помощи отдельным хозяйствующим субъектам, а это подразумевает разработку как законодательной базы, так и механизма ее реализации.

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КУРС НА ЦЕНТРАЛИЗАЦИЮ

Ю. Г. Швецов

Управление федерального казначейства по Алтайскому краю,
г. Барнаул

Провозглашенная в настоящее время бюджетная реформа, направленная на изменение механизма функционирования уровня местного самоуправления, на самом деле является заключительной стадией и закономерным итогом восьмилетней программы (1998-2005 гг.) перестройки бюджетной системы России. Начало ее осуществлению положили закон РФ «О федеральном бюджете РФ на 1998 год» и принятие Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 гг. Первым шагом в отказе от демократизации федеративных начал государственного устройства РФ и переходе к политике жесткой централизации финансовых ресурсов стало сокращение норматива отчисления в бюджеты субъектов РФ от ведущего налога – НДС – с 25 до 15%. Далее, с 2001 года весь НДС сосредоточился в федеральном бюджете. Одновременно с этим произошло образование различных денежных фондов в его составе для распределения между регионами.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, вступившие в действие в 2001-2004 гг., еще более усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников, что привело к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета. Тем самым была существенно подорвана финансовая база региональных и местных бюджетов и резко возрос объем встречных финансовых потоков.

Узаконивание федеральными органами государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы бюджетов стало с этого периода времени незыблемым постулатом организации бюджетного процесса. Наиболее наглядно данная позиция выражена в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года: «...в основу стратегии нового этапа реформы должен быть положен принцип централизации бюджетных ресурсов и

одновременно децентрализации официальных бюджетных полномочий».

В настоящее время по-прежнему упор делается на дотационные формы регулирования межбюджетных отношений; проблемы депрессивных районов не только остались, но и усугубились; нет взаимосвязи процесса выделения трансфертов с проводимыми реформами; не решены проблемы регулирования финансовых потоков по всей вертикали бюджетной системы: Федерация – субъект РФ – местное самоуправление; происходит принятие решений вышестоящими органами законодательной и исполнительной власти без определения источников финансирования; несовершенна законодательная база межбюджетных отношений; создание большого количества специальных фондов в рамках федерального бюджета приводит либо к снижению их значимости в силу распыления средств, либо к усилению финансовой нагрузки на регионы, в первую очередь благополучные, и т. д. Этому способствует и сохранение ФФПР в качестве ведущего с точки зрения методологии и формирования исходных данных инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по текущим расходам.

Анализируя программные документы, принятые Правительством РФ в 1999-2004 гг. (Концепция развития межбюджетных отношений на 1999-2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.04 г.), невольно приходишь к выводу, что принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной системы напоминают дореформенные годы, полностью отвечая характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны.

С 2005 года осуществляются дальнейшие меры по централизации государственных финансовых ресурсов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций, зачисляются в полном объеме водный налог и 95% поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых по нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений, перечень региональных налогов и сборов, установленный в ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) – с пяти до

двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом все произошедшие изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы планируется закрепить не действующими только один год законами о бюджете, а Бюджетным и Налоговым кодексами.

Таким образом, наиболее значимые реальные доходы «центр» оставляет за собой, строго регламентируя при этом даже крайне ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно расширяется сеть финансовых фондов, теперь уже по линии «регион – муниципальные образования»: вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы региональный Фонд финансовой поддержки поселений, региональный Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), региональный Фонд компенсаций, Фонд муниципального развития субъекта РФ и др.

Такое «совершенствование» системы межбюджетных отношений и региональных финансов, естественно, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Сложившийся уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный больше для государств унитарного типа, закономерным финалом имеет замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворенных в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение перехода к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное, по отношению к федеральному, положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишены собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Осуществляемые и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере ведут страну к тупиковому пути, ибо направлены на возврат к базовому основополагающему принципу плановой экономики – централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЛЕСНОГО СЕКТОРА КАРЕЛИИ

И. Р. Шегельман, М. Н. Рудаков, Л. В. Щеголева, А. Ю. Пономарев

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Официальная статистика и непредвзятый взгляд на развитие карельской экономики свидетельствуют: начавшееся после финансового кризиса 1998 года оживление сохраняется. И экономика в целом, и ее основное звено – лесопромышленный комплекс – демонстрируют положительные тенденции изменения натуральных и стоимостных показателей.

Вместе с тем отражение этих тенденций в сфере государственных финансов не так однозначно. Анализ статистики государственных финансов и финансов предприятий позволяет определить некоторые тенденции развития их взаимоотношений.

Прежде всего, необходимо отметить «отставание» роста бюджетных доходов от роста экономики (в частности, валового регионального продукта и промышленного производства). Конечно, не в последнюю очередь здесь сказываются изменения законодательства, обуславливающие перераспределение средств в пользу федерального бюджета. Однако происходят и серьезные изменения динамики доходов налогоплательщиков, и структурные сдвиги в бюджетных доходах. Происходящие после 1998 года изменения в финансах государства и предприятий состоят в следующем.

В консолидированном бюджете Республики Карелия неуклонно снижается доля налоговых доходов (с 60% в 1999 году до 43,8% в 2002 году). При этом доля налога на прибыль снизилась почти вдвое (с 30,6 до 16%), доля налога на имущество и платежей за природные ресурсы осталась практически неизменной (20-22% в сумме)¹. Представляется, что снижение доли налоговых доходов несколько «размывает» ориентиры и ослабляет механизмы бюджетного планирования. Кроме того, бюджетный потенциал «природной» составляющей региональной экономики, видимо, недооценен.

На этом фоне показательные изменения происходят с поступлениями налога на доходы физических лиц: его значение принципиально изменилось за последние годы. Во-первых, его «вес» в налоговых доходах возрос более чем вдвое (за рассматриваемый период – с 21,3 до

¹ Здесь и далее статистические данные приводятся по официальным опубликованным изданиям территориального органа ФСГС по Республике Карелия.

47,7%). Во-вторых, изменилось его соотношение с налогом на прибыль: в 1999 году объем последнего превышал подоходный налог почти в полтора раза, но уже в 2002 году налог на доходы физических лиц почти в три раза превысил объем платежей из прибыли.

Таким образом, бремя формирования налоговых доходов бюджета все более смещается с предприятий на физических лиц. В контексте рыночных тенденций это можно признать положительной тенденцией, поскольку экономика все более переходит от налогообложения производства к налогообложению потребления. Однако насколько адекватны и своевременны эти тенденции?

Денежные доходы населения, среднемесячная начисленная заработная плата и реальные доходы населения Республики Карелия последние годы растут несколько быстрее, чем прирастает экономика (например, валовой региональный продукт). В долгосрочной перспективе такая тенденция вряд ли может сохраниться.

Кроме того, экономическое положение предприятий в послекризисные годы продолжает оставаться неустойчивым. Остается высоким (более 50%) удельный вес убыточных предприятий, снижается рентабельность, противоречиво изменяются показатели платежеспособности и финансовой устойчивости. В лесопромышленном комплексе рентабельность реализованной продукции уменьшилась с 27,7 до 6,4%, в том числе на лесозаготовках – с 42,3 до 6,6%, ЦБП – с 50,4 до 15,5%, в деревообработке стабильно остается отрицательной. Предприятия ЛПК по-прежнему испытывают нехватку оборотных средств и излишнюю зависимость от заемных источников. Кроме того, произошедшая последние годы вынужденная диверсификация доходных видов деятельности предприятий существенно снизила в поступающих денежных доходах долю средств от реализации товаров, продукции и услуг. Сложное финансовое положение предприятий в совокупности с распространенными схемами оптимизации налоговых платежей обусловило снижение бюджетных поступлений

Именно поэтому рыночные структурные изменения доходной части бюджета Республики Карелия не должны «уводить в тень» проблемы эффективного функционирования предприятий. Структура региональной экономики, приоритетное значение лесного комплекса сохраняют роль и значение предприятий как источников доходов бюджета.

Развитие региональной экономики, а соответственно и промышленности и лесопромышленного комплекса региона, определяют формирование бюджетов Карелии, создание новых производств, вовлечение в промышленную сферу и инфраструктуру кадров различно-

го уровня, выход на зарубежный рынок и привлечение инвестиций в условиях присоединения к ВТО.

Все это обуславливает необходимость новых подходов к оценке эффективности функционирования предприятий региона и технологий, как используемых в Карелии, так и планируемых к освоению в рамках инвестиционных проектов.

Рассмотрим эту проблему на примере лесного комплекса, так как именно проблема обеспечения экономически эффективного и экологически безопасного освоения сырьевого, финансового и социального потенциала лесных ресурсов для Карелии входит в число приоритетных. При этом необходимо учитывать противоречивые интересы органов лесного хозяйства, лесопользователей и лесопереработчиков: органов управления лесами – обеспечить экологически безопасное освоение и последующее восстановление лесных ресурсов; лесопользователей – заготовить древесину с минимальными затратами и реализовать по максимальной цене; перерабатывающих производств – переработать эту древесину с минимальными затратами, а следовательно, и приобрести ее по минимальной цене, обеспечив себя стабильными объемами древесного сырья. Задача государства при этом – сбалансировать противоречивые интересы различных ведомств, лесопромышленных структур и населения, обеспечив на этой основе развитие экономики республики и ее районов, неистощительное многоцелевое использование лесов и их воспроизводство.

Правительство Карелии признало, что, поскольку лесозаготовительные предприятия строят свой бизнес на основе природного ресурса (лесного фонда), государство, в лице Правительства, может и должно осуществлять государственное регулирование этого сегмента рынка с целью повышения доходов консолидированного бюджета за счет изъятия части природной ренты и увеличения добавленной стоимости, производимой на территории республики, за счет углубления переработки древесного сырья.

Исходя из вышеизложенного КарНИИЛПКом ПетрГУ предложен новый подход и разработана математическая модель для оценки эффективности сквозных технологических процессов производства и потребления древесного сырья и эффективности соответствующих производств как на уровне региона, так и на уровне интегрированных лесопромышленных структур холдингового типа по критерию комплексности использования древесного сырья. Выполнено ранжирование основных факторов, определяющих эффективность технологий, влияющих на оценку заготовки, транспортировки и переработки дре-

весного сырья. Разработаны методика оценки бюджетной эффективности сквозных технологических процессов на основе созданной модели и алгоритм для построения оптимального баланса производства и потребления древесного сырья. Показаны примеры реализации сформулированного подхода и даны предложения по развитию работ в этом направлении, связанном с бюджетной эффективностью лесного сектора Карелии.

РОЛЬ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

Г. Т. Шкиперова

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Система платежей за природопользование включает в себя: плату за природные ресурсы, за загрязнение окружающей среды и другие виды вредных воздействий, штрафы за нарушение норм и правил рационального природопользования, а также платежи в возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями. В настоящее время в Российской Федерации законодательно закреплены платежи за землю, недра, пользование лесным фондом, водными объектами и объектами животного мира. Выделяют следующие виды платы за природные ресурсы:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Платежи за природопользование являются налогами и регламентируются Налоговым кодексом, а также соответствующими законами («О плате за землю», «О недрах», «Лесным кодексом», «Водным кодексом» и др.). Они выполняют фискальную и воспроизводственную функции. Ресурсные и экологические налоги распределяются между всеми уровнями бюджетов: федеральным, региональным и местным. Пропорции при распределении данного вида платежей постоянно меняются. Так, в Карелии анализ динамики поступления и распределения платежей за пользование природными ресурсами по уровням бюджетов (табл. 1) свидетельствует о:

- позитивной тенденции роста доли данных платежей в общих поступлениях налогов и сборов с 4,5% в 1995 году до 9,8% в 2003 году;
- повышении доли платежей, оставляемых в распоряжении территориального бюджета (республиканского и местных), с 84,4% в 1995 году до 96,4% в 2003 году.

Таблица 1

Динамика поступления и распределения платежей за пользование природными ресурсами по уровням бюджетов в 1995-2003 гг., %

Показатель	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Удельный вес платежей в общих поступлениях налогов и сборов	4,5	7,1	7,8	8	9,2	10,2	8,8	9,5	9,8
Доля платежей, перечисляемых в бюджеты:									
Федеральный	15,6	17,6	7,4	10,8	21	25,2	31,9	8,9	3,6
Территориальный	84,4	82,4	92,6	89,2	79	74,8	68,1	91,1	96,4
в т.ч. республиканский	32,5	34,2	40,4	39,7	39,8	48,2	36,3	38,8	37,5
местные	51,9	48,2	52,2	49,5	39,2	26,6	31,8	52,3	58,9

Структура природно-ресурсных налогов и сборов в республике свидетельствует о неравномерности платежей за пользование различными ресурсами. Основная доля приходится на платежи за пользование лесным фондом (33,9% в 2003 г.) и земельный налог (24,3%). Плата за пользование фондом недр в 2003 г. составляла лишь 11,9%, водными объектами – 10,3%.

Платежи за природопользование являются основным источником формирования доходов бюджетов большинства муниципальных образований республики. Причем их доля в общем объеме налогов и сборов муниципальных образований постоянно увеличивается (табл.2). Наибольший удельный вес платежи за природные ресурсы составляют во всех поступлениях налогов и сборов г. Сегежи – 80,4% (за воду и арендная плата за землю), г. Кондопоги – 74,0% (за воду и лес), Вепской национальной волости – 55,8% (за недр и лес), Муезерского района – 46,2% (за лес), Калевальского национального района – 31,2% (в основном плата за лес), Лахденпохского – 29,4% (за лес), Пряжинского – 28,1 % (за лес), Лоухского – 25,2% (в основном плата за лес), Пудожского – 24,1% (за лес), Суоярвского – 22,7% (за лес) районов. Таким образом, наблюдается прямая зависимость между финансовым положением ресурсных предприятий большинства районов республики и доходами местных бюджетов.

Таблица 2

*Удельный вес платежей за пользование природными ресурсами
в фактических поступлениях налогов и сборов по муниципальным
образованиям Карелии в 1995-2003 гг., %*

Наименование муниципальных образований	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Города:							
Петрозаводск	0,5	1,4	1,9	1,7	1,2	2	2,9
Кемь и район	2,2	2,2	3,3	2,7	2,9	6,3	8,7
Кондопога и район	1,5	5,1	3,7	4,6	4	6,5	7,4
Костомукша	10,9	10,7	20,2	52,4	41,3	25,9	17,9
Питкяранта и район	6,4	15,3	10,3	8,4	10,4	16,8	22,3
Сегежа и район	0,8	3,2	3,2	2,4	4,2	40,5	80,4
Сортавала	1,2	9,6	12,5	11,7	8,3	12,8	10,5
Районы:							
Беломорский	1,7	2,9	6,6	5	5,8	18,9	12
Вепсская нац. волость	22,8	43,3	44,4	39,3	33,8	51,1	55,8
Калевальский национальный	32,7	45,1	32	31,6	42,1	49,5	31,2
Лахденпохский	22,1	23,8	22,6	28,4	21,5	34,8	29,4
Лоухский	14,9	15,9	18,1	16,5	12,8	21,2	25,2
Медвежьегорский	7,4	11,7	14,8	11,2	11	11,3	11,1
Муезерский	23,6	29,4	23,4	21,9	23,7	41,3	46,2
Олонецкий	14	14,7	10,3	10,8	11,8	19,1	21,5
Прионежский	6,2	8,5	6	6,2	4,7	9,2	11
Пряжинский	14,3	26,7	24,2	19,6	24,2	33,4	28,1
Пудожский	12,8	28,2	24,3	15,5	19,6	28,1	24,1
Суоярвский	14,6	30,4	27,5	31,5	23,2	25,8	22,7
Республика Карелия (МФ РК)	–	6,6	3	3,4	1,2	57,4	0
Итого по республике	4,5	8	9,2	10,2	8,8	9,5	9,8

Кроме платежей за пользование природными ресурсами, законом предусмотрено также возмещение вреда окружающей среде – плата за негативное воздействие на окружающую среду. Основная доля платежей за загрязнение приходится на крупные промышленные центры республики: города Кондопогу (47,5%), Сегежу (20,8%), Костомукшу (9,6%), Петрозаводск (8,6%) и Питкяранту (7,4%). Большая часть данного вида платежей (81%) направляется в федеральный бюджет, и лишь 19% поступает в бюджет республики.

Приведенные данные свидетельствуют о значительной роли платежей за природопользование в бюджете республики и особенно муниципальных образований. Степень зависимости местных бюджетов от ресурсных налогов достигала 80% от общего объема доходов.

БУДУЩЕЕ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТРАНСФОРМАЦИЯ В ПРИНЦИПИАЛЬНО НОВУЮ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ КАТЕГОРИЮ

М. И. Яндиев

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

Базовое убеждение автора. Существует три типа лиц: физические лица и образованные на их базе юридические и виртуальные (название рабочее, далее – ВЛ). Юридические лица образуются искусственно, в официально установленном порядке, путем добровольного объединения физических лиц, имеющих некую общую цель. В отличие от юридических лиц, ВЛ образуются естественным путем в результате неосознанного объединения физических лиц с целью служения некой идее.

ВЛ представляет собой особую форму жизни, особенность физического проявления которой состоит в отсутствии единого биологического организма. На практике ВЛ проявляется в виде единой реакции, составляющих его "клеток" (физических лиц) на некую информацию. "Клетки" ВЛ обмениваются друг с другом информацией посредством невербальных каналов общения физических лиц.

Несколько слов о хорошо известном. Одно из принципиальных отличий физических лиц от остального живого мира – масштабная производственная деятельность. Эта деятельность породила проблему – справедливого распределения всего созданного между членами общества.

Самым справедливым каналом распределения, несомненно, является обмен – операция, участвующие в которой стороны могут обладать разной физической силой и иметь разный интеллектуальный уровень, но в силу установленных традиций и законов быть равноправными, что способствует определению в ходе торга максимально точных цен на товары.

Концепция "Обмена". Основные положения процедуры обмена, полагаю, можно представить следующими утверждениями.

Ключевые факторы обмена:

- участники обменной операции;
- обмениваемые товары;
- соответствующая информация.

Рассматривая *факторы обмена*, можно заметить, что в человеческом обществе никогда не сложатся условия, при которых может быть установлена максимально точная цена на товар.

Основные формы проведения обменных операций:

- натуральный обмен;
- обмен с использованием товара – всеобщего эквивалента;
- обмен, где в качестве всеобщего эквивалента используется эмиссия обязательств, иначе говоря, финансы.

По мере развития человеческого общества, прогресса в области НТП и роста численности населения земли увеличиваются объемы производимой продукции и масштабы информационного обмена. Исторически при каждом новом численном приросте значения того или иного *фактора обмена* росла нагрузка на ту *форму обмена*, которая существовала на тот момент времени. При достижении нагрузкой неких критических значений общество переходило на использование более совершенной *формы обмена*.

Ключевые характеристики каждой формы обмена:

- близость цены на товар, определяемой в результате торга, к максимально точной;
- транзакционные издержки (расходы на саму процедуру обмена);
- удобство обмена – скорость, безопасность и простота расчетов.

Именно эти характеристики и определяют выбор человеком той или иной *формы обменной операции*. Так, например, обмен одной тетрадки на несколько цветных карандашей выгоднее производить в форме натурального обмена.

Результат обмена:

- изменение объема товаров у участников операции;
- изменение размеров обязательств участников операции друг перед другом;
- влияние на обменные операции, проводимые зависимыми лицами.

Ход размышлений автора. На данный исторический момент времени общество, в котором мы живем, активно использует для распределения и перераспределения такую *форму обмена* как финансы.

Возможности финансов, несомненно, использованы далеко не на все "сто". Тем не менее мы уже сейчас сталкиваемся с "узкими" местами в процессе распределения, основанном на финансах. Так, например, человек может попасть в тупик и не суметь сделать осознанный и рациональный выбор, если перед ним лежит 30–50 разновидностей зубной пасты, как это часто встречается в специализированных магазинах. Складывается ситуация, когда рациональный выбор может ввести человека в неоправданные расходы и, соответственно, сделать цену покупки далекой не только от рыночной. Тогда, чтобы избежать неоправданных расходов, но тем не менее сделать выбор, человек будет

руководствоваться не итогами возможного торга с продавцом или результатами анализа информации о товаре, а эмоциями.

Понимая это, производитель стремится "насытить" товар эмоциональным содержанием, что в свою очередь ведет к возникновению такого явления как "бренд". Его суть в том, что под видом какого-то товара человек приобретает заранее анонсированное эмоциональное состояние. Приведу пример с бутылкой колы. При ее покупке и бутылка и жидкость в ней выполняют роль тары, в которой потребителю доставляется товар – в данном случае положительная эмоция. При этом жидкость в этой бутылке – не самая полезная для организма. Но невысокое качество жидкости не влияет на выбор, поскольку покупка совершается не ради нее.

По мере увеличения количества и ассортимента брендированных товаров в современной отечественной экономике постепенно складывается новый сектор – "эмоциональная экономика", задача которого – производство в промышленных масштабах такого специфического товара как "эмоция".

Итак, решение проблемы рационального выбора, которая существует в финансовой сфере, ведет к появлению принципиально нового вида товара, который, в свою очередь, нуждается в распределении.

Такое положение дел не ново: из истории мы знаем, что и прежде были моменты возникновения в экономике принципиально новых товаров, например в какой-то момент времени товаром стали полеты в космос, но эти новшества не привели к возникновению объективной необходимости пересмотра существующих *форм обмена*.

Считаю, что по мере развития НТП и достижения тремя *факторами обменных операций* – некоторых критических значений, финансы перестанут эффективно выполнять свои функции в отношении брендированных товаров и в обществе сложится объективная потребность в формировании принципиально новой *формы организации обменных операций*, которая будет осуществлять обменные операции быстрее, дешевле и безопаснее, чем финансы, и более точно, чем при финансах, формировать цены на брендированные товары.

Эта *форма обмена* (ее рабочее название "Degchu") может быть создана на базе электронных технологий, способных измерять эмоции.

В новой системе отношений если приобретенный товар после его потребления вызвал у человека положительные эмоции, товар будет считаться проданным и с покупателя вычтут соответствующую плату, соразмерную накалу эмоции. Если нет, то продавец будет вынужден заплатить компенсацию за ущерб, то есть за негативную эмоцию, воз-

никшую у потребителя вне его желания. При этом ценообразование в розничной торговле может осуществляться в режиме, аналогичном биржевым торгам. Хочу особо подчеркнуть, что это будет принципиально иная логика ценообразования и вообще поведения человека в целом, нежели сейчас. Сейчас человек перед покупкой заранее знает точную цену товара. В новых условиях цена товара будет определяться после его приобретения и потребления, то есть покупатель будет совершать покупку не зная ее точной стоимости. Аналогичная практика применяется в настоящее время в индустрии паевых инвестиционных фондов при определении цены пая и называется "форвардной оценкой стоимости пая".

После возникновения новой системы отношений в обществе будут параллельно существовать четыре независимые *формы* распределения товаров и услуг – натуральный обмен, обмен с использованием товара как всеобщего эквивалента, финансы и *Deqchu*.

Краткая характеристика новой системы обмена. Новая система будет основана на праве отдельных лиц влиять на деятельность зависимых от них структур. Поскольку речь идет о массовом влиянии, а иначе эмоциональная экономика невозможна, то этими "отдельными лицами", полагаю, являются лица виртуальные, которые не могут иметь денежных фондов и обязательств, но могут влиять на предпочтения физических лиц, в т.ч. в части финансовых операций.

При этом всеобщим эквивалентом будет выступать, полагаю, "общественное мнение", сформированное ВЛ. Эта общественная ценность будет эталоном, с которым будет сравниваться каждая эмоция, возникающая у физического лица каждый раз, когда он будет становиться собственником чего-либо.

Новая система заставит общество пересмотреть ряд привычных стереотипов поведения. Например: артисты блестяще провели спектакль. Зал в восторге. У зрителей – огромные положительные эмоции. Далее, артисты выходят на сцену и на них обрушивается шквал аплодисментов. В результате артисты получают неопишное моральное удовлетворение, а зрители пойдут в кассу забирать обратно часть платы за входной билет, поскольку артисты получили массу эмоций, за которые им следует заплатить зрителям.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕКОМЕНДАЦИИ (проект).....	3
МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ © Ададимова Л. Ю., Баян Р. С., Миронова Л. В., Полулях Ю. Г., Севек Р. М.	13
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ © Алейникова Э. В.	16
УЧАСТИЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В ПРОЕКТЕ ТЕХНИЧЕСКОГО СОДЕЙСТВИЯ РЕФОРМЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ © Алексеева С. В., Гехт А. Н.	19
УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР СТРАТЕГИИ РОСТА © Андрианов В. А.	22
УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ – ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ФАКТОР РОСТА ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИИ © Андрианов В. А.	24
ПРОБЛЕМА НЕДОСТАТОЧНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА. ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ © Бекетов Д. Ю., Кузьмин И. Г.	27
ИНВЕСТИЦИИ КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (г. КОСТОМУКША) © Бокова Т. А., Юринов М. Н.	30
ПОЛИТИКА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Бочаров В. П., Ромашенко Т. Д.	34
О МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2005 ГОД © Бутакова О. В.	37

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Воробьева Е. А.	40
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ © Гехт А. Н.	42
АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕСУРСНОГО КОМПЛЕКСА РЕГИОНА © Голдобина А. А.	46
ТРАНСФЕРТНЫЙ МЕХАНИЗМ КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ РЕГИОНАЛЬНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ © Горлевская Н. С.	49
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА © Грацианова Н. П.	51
КОМПОЗИТНЫЕ ИНДЕКСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КАЧЕСТВА КАК КРИТЕРИЙ ДЛЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ © Губанова Т. Г., Волынский Д. Л.	54
СТРУКТУРА ДУШЕВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ЗА СЧЕТ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ © Гуртов В. А.	56
ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ И БЮДЖЕТНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ © Гусев С. И.	59
БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ © Дюбин В. В.	62
МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ РОССИИ © Дядик Н. В.	65
О ВОЗМОЖНОСТИ ОБСЛУЖИВАНИЯ СЧЕТОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ КРЕДИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ © Егоров А. В.	67

ПРИОРИТЕТЫ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ © Жилибина Н. С.	70
ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Захаров А. Г., Прядкина Н. Н.	72
РОЛЬ МАЛОГО БИЗНЕСА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ ЗАТО НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ © Иванова М. В., Анисимова С. В.	76
АУДИТ РАЦИОНАЛЬНОСТИ – ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА БЮДЖЕТОМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТ © Ияшвили В. Б., Хвостов А. А.	78
МЕСТО ИНСТИТУТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕХАНИЗМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИЙ © Криволапов В. С.	81
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА В ИНДУСТРИАЛЬНО РАЗВИТОМ РЕГИОНЕ И МЕРЫ ПО УСТРАНЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ АСИММЕТРИИ © Кузьмин И. Г.	84
ТРАНСФОРМАЦИЯ УЧЕТНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ © Кузнецова Т. З.	88
МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО КАК ОДИН ИЗ ИСТОЧНИКОВ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ © Курило А. Е.	90
УМЕНЬШЕНИЕ ЧИСЛА УБЫТОЧНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ – ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА © Курило А. Е., Дружинин П. В.	93
БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ © Кухтинова Л. Г.	96
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ НОВОЙ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ © Лазичева Е. А.	99

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В 2005 ГОДУ © Левшец Д. Ю.	101
ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ БИЗНЕСА И ТЕМПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В КАРЕЛИИ © Михайлов С. В., Дружинин П. В.	102
ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ ПО ОСНОВНЫМ ФАКТОРАМ РАЗВИТИЯ © Морошкина М. В. (Белокозова М. В.).....	105
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МАРКЕТИНГА В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ) © Найденов Н. Д., Сандригайло А. А.	108
ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА © Павлов К. В.	111
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА БАРНАУЛА – СТОЛИЦЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ) © Пакшенкова С. В.	114
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПОДДЕРЖКУ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ © Полулях Ю.Г., Ададимова Л. Ю., Севек Р. М.	117
ПРИМЕНЕНИЕ ТЕОРИИ МАТРИЧНЫХ ИГР ДЛЯ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОВОДИМОЙ ГОСУДАРСТВОМ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ © Потапов П. В., Спирыгин В. И.	119
ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ «ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ» © Прохорова Л. В.	124
МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ © Редькин В. Е.	127
О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СОЗДАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВТОРОГО УРОВНЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ © Рисин И. Е., Захарова Н. С.	130

О РОЛИ МАЛОГО БИЗНЕСА В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ © Рубин М. С., Строганова Н. Б.	133
К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОМ НЕРАВЕНСТВЕ РЕГИОНОВ © Сазонов С. П.	136
ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ МАЛЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ © Сачук Т. В.	140
ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА РЕГИОНА © Серова Т. В.	143
ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ © Сигова С. В.	146
ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ПРИОРИТЕТ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ © Синицкая Н. Я.	149
МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ © Соловьев А. В.	153
ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРОБЛЕМ © Спирягин В. И.	156
НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ © Столярова Н. Д.	166
РЕФОРМА НИЖНЕГО ЗВЕНА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ © Стрижкина И. В.	170
КОНТРОЛЬ НАД ФИНАНСАМИ КОММУНЫ И ОТВОД ЛИЦА ЗА НЕБЕСПРИСТРАСТНОСТЬ © Тимо Линкола	173
ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ-ДОНОРОВ В КОНТЕКСТЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Трещевский Ю. И., Трещевская Н. Ю.	187
РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН © Трухов А. И.	190

БЮДЖЕТ, ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТ. РАСХОДЫ ИЛИ РЕЗУЛЬТАТЫ © Фазлеев Т. Р.	192
ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА © Фролова Н. К.	193
ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ © Чернов С. Н.	197
БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КУРС НА ЦЕНТРАЛИЗАЦИЮ © Швецов Ю. Г.	200
НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЛЕСНОГО СЕКТОРА КАРЕЛИИ © Шегельман И. Р., Рудаков М. Н., Щеголева Л. В., Пономарев А. Ю.	203
РОЛЬ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ) © Шкиперова Г. Т.	206
БУДУЩЕЕ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТРАНСФОРМАЦИЯ В ПРИНЦИПИАЛЬНО НОВУЮ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ КАТЕГОРИЮ © Яндиев М. И.	209

Научное издание

**Проблемы совершенствования
бюджетной политики регионов
и муниципалитетов России
и стран Северной Европы**

Тезисы докладов
Пятой ежегодной международной
научно-практической конференции
(1-3 июня 2005 г.)

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

Подписано в печать 12.05.2005. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Уч.-изд. л. 14.
Тираж 300 экз. Изд. № 100.

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