

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

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

Книга II

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: Материалы Пятой ежегодной международной научно-практической конференции. Кн. 2. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005. – 232 с.

ISBN 5-8021-0599-2

В сборнике представлены статьи, посвященные анализу бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы.

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9 (4)

ISBN 5-8021-0599-2

© Петрозаводский государственный
университет, оригинал-макет, 2005

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

В. Н. Морозова¹, Н. Д. Яковлева²

¹Аудитор Счетной палаты Новгородской области, г. Новгород

²Председатель Счетной палаты Новгородской области, г. Новгород

В период становления Российской Федерации в качестве суверенного государства было решено перейти от принципа бюджетной централизации построения бюджетной системы на другой принцип – принцип автономности. Безусловно, этот принцип больше соответствует условиям рыночной экономики, на которую уже было ориентировано государство. Как убеждает мировой опыт, принцип единства бюджетной системы и принцип самостоятельности бюджетов – это сложно сочетаемые принципы. Между тем Бюджетный кодекс Российской Федерации провозглашает и единство бюджетной системы и самостоятельность бюджетов всех уровней бюджетного устройства Российской Федерации. В реальной практике формирования бюджетной системы взяло верх централизованное начало, обоснованное принципом единства бюджетной системы. Сказывается это в концентрации основных государственных доходов на федеральном уровне, что влечет значительную финансовую зависимость консолидированных бюджетов субъекта Российской Федерации от федеральных налогов и сборов и финансовой помощи из федерального бюджета.

Состав налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации изменяется в сторону снижения значения региональных и местных налогов. Так, в Новгородской области доля федеральных налогов и сборов в общей сумме налоговых поступлений по утвержденному бюджету 2005 года составит 89,2% (в среднем по России – 77,9%), доля собственных налогов в общей сумме (с учетом поступлений в целевые бюджетные фонды) – 10,8%.

Большая часть всех налоговых поступлений перечисляется в федеральный бюджет.

За 2004 год на территории области мобилизовано 10798,2 млн. рублей доходов, из которых 6336,2 млн. рублей (58,7%) зачислено в федеральный бюджет.

Администрации органов местного самоуправления работают в тесном контакте с руководителями организаций, оказывая им помощь и поддержку в решении возникающих проблем, создают благоприятные условия для развития производства и бизнеса. Введение новых произ-

водственных мощностей по выпуску продукции увеличивает поступления в бюджет налога на добавленную стоимость, однако в бюджет субъекта Российской Федерации он не зачисляется. Кроме того, благоприятный инвестиционный климат, созданный в области, позволяет организациям модернизировать существующие производства на основе новых технологий. Из-за рубежа ввозится новое оборудование, экспортируется готовая продукция, при этом уплаченные таможенные пошлины также зачисляются в федеральный бюджет. За 2004 год 4313,2 млн. рублей таких платежей перечислено в федеральный бюджет.

Бюджет субъекта оказывается в прямой зависимости от двух налогов – налога на прибыль и налога на доходы физических лиц (71,5%).

В целях укрепления доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации целесообразно установить нормативы отчислений в бюджет субъекта Российской Федерации: НДС – 25%, таможенной пошлины – 50%.

Имеются также проблемы с выделением финансовой помощи из федерального фонда поддержки субъектов Российской Федерации, с финансированием федеральных мандатов и инвестиционных программ.

Федеральный закон от 22.08.2004 года № 122-ФЗ предусматривал замену натуральных льгот на денежную компенсацию с 1 января 2005 года. Данный переход требовал подготовки многих организационных мероприятий (изготовление проездных билетов, создание регионального регистра льготников и т. д.), а также изыскания дополнительных денежных средств в бюджете области. Поэтому в области было принято решение в текущем году сохранить натуральные льготы. Сохранены натуральные льготы и федеральным льготникам в части предоставления бесплатного проезда и бесплатного протезирования. На указанные цели будет направлено 466,9 млн. рублей.

Для обеспечения денежных выплат в бюджете области потребуется 734,5 млн. рублей. Для того, чтобы не ущемить права льготных категорий, ветерану труда в 2005 году необходимо в месяц выплачивать 521 рубль, а труженику тыла – 696 рублей. Кроме того, для введения на территории области денежных выплат взамен натуральных льгот по жилищно-коммунальному хозяйству необходимо изыскать дополнительно еще 643,0 млн. рублей.

Таким образом, для перевода региональных льготников с натуральных льгот на выплату денежной компенсации необходимо 1377,5 млн. рублей. Таких денежных средств область не имеет.

Доходы федерального бюджета на 2004 год утверждены в сумме 2742,9 млрд. рублей, на 2005 год – 3326,0 млрд. рублей, или с ростом в 1,21 раза.

Федеральный бюджет на протяжении последних лет, в отличие от бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждаются с профицитом (2004 год – 83,0 млрд. рублей, 2005 год – 278,0 млрд. рублей) с последующим его направлением на образование Стабилизационного фонда Российской Федерации. В то же время объем финансовой помощи субъектам Российской Федерации из Федерального фонда поддержки субъектов Российской Федерации не растет пропорционально росту доходов (табл. 1).

Таблица 1
тыс. рублей

	2004 г.	Рост к уровню 2003 г., %	2005 г.	Рост к уровню 2004 г., %
Фонд финансовой поддержки субъектов РФ	175810866	101,5	189875790	108,0

Учитывая, что средства данного Фонда в основном направляются в регионах на выплату заработной платы работникам организаций бюджетной сферы, считаем необходимым ежегодно увеличивать фонд или на индекс роста заработной платы работникам организаций бюджетной сферы, или на уровень роста доходной части федерального бюджета.

В 2004 году из бюджета области на капитальные вложения было выделено 621,5 млн. рублей, или 8,3% от расходной части бюджета. Учитывая высокий уровень износа основных фондов как в бюджетной сфере, так и в муниципальных предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, этой суммы крайне недостаточно.

На реализацию федеральных адресных инвестиционных программ и федеральных программ развития регионов из федерального бюджета областью получено:

- в 2002 году – 71,8 млн. рублей (1,5% от расходной части);
- в 2003 году – 107,4 млн. рублей (1,7%);
- в 2004 году – 89,3 млн. рублей (1,2%).

В целях улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации предлагается в федеральном бюджете увеличить объем расходов, направляемых на финансирование федеральных инве-

стиционных программ, до 10-15% объема бюджета субъекта Российской Федерации.

Формирование доходной части местных бюджетов также проблематично. Исходя из опыта Новгородской области, изменения в налоговом и бюджетном законодательстве также не способствуют формированию доходной части местных бюджетов, хотя отдельные положительные тенденции наблюдаются. Положительными факторами являются:

- увеличение поступлений земельного налога (по прогнозным оценкам на 67%) в связи с тем, что данный налог с 2005 г. в полном объеме зачисляется в местные бюджеты.

- расширение полномочий местных органов власти по единому налогу на вмененный доход.

Несмотря на отдельные положительные моменты, вопрос наполнения местных бюджетов по-прежнему остается проблемным по следующим основаниям.

Большая часть доходов с территорий муниципальных образований (до 75 – 80%) зачисляется в вышестоящие бюджеты. Из доходов местных бюджетов исключен налог на прибыль. Удельный вес местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц) в собственных доходах местных бюджетов составляет 6,6%.

Снижение уровня собственных доходов местных бюджетов вызвано сокращением бюджетных полномочий. Федеральными законами от 04.07.2003 № 95-ФЗ и от 22.08.2004 № 122-ФЗ к полномочиям органов власти субъектов Российской Федерации отнесены обязательства, которые ранее финансировались за счет местных бюджетов, по:

- обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования (кроме расходов на содержание зданий и коммунальных расходов);

- организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях;

- социальной поддержке и социальному обслуживанию граждан по утвержденному перечню;

- выплате гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;

- других полномочий.

На реализацию данных полномочий из областного бюджета выделяются целевые субвенции, которые занимают большой удельный вес (40 – 50%) в доходах местных бюджетов.

Таким образом, изменения в бюджетном и налоговом законодательстве не привели к достижению одной из главных задач бюджетной политики – обеспечению на местах достойных условий жизни населения, самостоятельности бюджетов всех уровней, снижению внешней зависимости.

На протяжении многих лет бюджет Новгородской области является дефицитным.

Анализ расходования бюджетных средств показал, что при формировании бюджета на 2005 год основные усилия были направлены на максимально возможное обеспечение социальной защищенности населения в условиях крайне ограниченных ресурсов бюджета и повышения при этом эффективности бюджетных расходов. Функционирование бюджетных организаций по-прежнему осуществляется в ограниченных параметрах бюджетных средств, а, кроме того, учреждения не имеют бюджета развития.

Ограниченные финансовые ресурсы не позволяют использовать новые механизмы программно-целевого бюджетирования, постепенного перехода от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами (от финансирования по смете к финансированию конечного результата).

Реализация закона «Об основах федеральной жилищной политики» предусматривает введение с 2006 года 100-процентную оплату жилищно-коммунальных услуг, плату за капитальный ремонт жилья и монетизацию льгот в сфере ЖКХ. Однако коммунальное хозяйство уже в настоящее время находится в кризисном состоянии. Задолженность за топливно-энергетические ресурсы на 1 марта текущего года составляет 773,5 млн. рублей, по субсидиям на оплату жилищных услуг гражданам – 40,1 млн. рублей. При введении 100-процентной оплаты, как это предусмотрено федеральным стандартом, сумма платы населения за квартиру увеличится в 2 раза, а по отдельным районам более чем в 3 раза. В области треть населения имеет доходы ниже прожиточного минимума (2401 рубль), две трети – ниже среднедушевого денежного дохода по области (4224,7 рублей), а следовательно, и низкую платежеспособность. Без повышения реального уровня жизни населения нельзя форсировать реформы ЖКХ.

В то же время в бюджетах субъектов Российской Федерации нет достаточных средств на поддержание коммунального хозяйства в безаварийном состоянии. Необходима федеральная программа реконструкции коммунального хозяйства с реальным денежным наполнением. Этот вопрос должен быть поставлен как главная государственная задача.

В целях недопущения социального напряжения и ухудшения жизни населения области необходимо также приостановить реализацию мероприятий по введению 100-процентных тарифов и монетизации льгот ЖКХ до 2009 года.

С 1 января 2006 года вступит в силу в полном объеме Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», что приведет к значительному росту численности муниципальных служащих (по предварительным расчетам на 600 человек). Расходы на их содержание увеличатся на 285,0 млн. рублей, возникает дефицит квалифицированных кадров, особенно в сельских поселениях. Организация исполнения бюджета в поселениях потребует приобретения более качественной компьютерной техники, программного обеспечения исполнения бюджета. При потребности в 530 компьютеров в текущем году из областного бюджета будет направлено 3,0 млн. рублей, на которые будет приобретено около 100 компьютеров. Сельские поселения удалены от районных центров, где расположены отделения федерального казначейства, что вызовет трудности в исполнении бюджета.

Кроме того, для реализации указанного выше Федерального закона в части межбюджетных отношений на федеральном уровне должен быть разработан порядок предоставления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований. Прежде всего это касается поселений. В настоящее время нет исходных данных для определения налогового потенциала поселений, что вызывает определенные трудности при формировании регионального фонда финансовой поддержки поселений.

Нельзя не отметить ситуацию, складывающуюся **в организации муниципального финансового контроля** вокруг создания муниципальных контрольно-счетных органов.

Процесс формирования муниципальных контрольно-счетных органов идет крайне медленно, и не только в Новгородской области, но и в целом по России. В муниципальных образованиях Новгородской области на сегодняшний день нет ни одного контрольно-счетного органа, образованного представительной властью. В целом по России внешним контролем охвачено менее 1% муниципальных образований, имеющих самостоятельный бюджет. Отсутствие контрольно-счетных органов муниципальных образований порождает проблему легитимности местных бюджетов, так как бюджетное законодательство Российской Федерации предусматривает утверждение отчета об исполнении

бюджета муниципального образования при наличии заключения контрольного органа, созданного представительным органом местного самоуправления (п. 4 ст. 272 БК Российской Федерации). На отсутствие данной процедуры рано или поздно органы надзора (прокуратура) обратят внимание.

Другой важной проблемой в организации муниципального контроля является тот факт, что количество муниципальных образований к 2006 году значительно увеличится. На примере Новгородской области количество муниципальных образований возрастет с 22 до 224. Каждый муниципальный орган будет иметь свой бюджет для решения вопросов местного значения. Понятие «местный бюджет» будет включать в себя бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских и сельских поселений.

Серьезные проблемы возникнут при формировании и осуществлении деятельности как органов муниципальных образований, так и контрольно-счетных органов из-за дефицита квалифицированных кадров в области юриспруденции, финансов, бухгалтерского учета и контроля, отсутствия единых стандартов и методологий на муниципальном уровне. Одним из решений данных проблем могло бы стать оказание Счетной палатой практической помощи путем участия специалистов Счетной палаты области в проведении ревизий и проверок использования средств местных бюджетов, а также путем оказания органам местного самоуправления методической и методологической помощи.

Но субъект Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс в части регулирования межбюджетных отношений» утрачивает с 1 января 2006 года право проверки бюджета муниципального образования.

Встает вопрос: кто будет осуществлять контроль за формированием и исполнением бюджетов муниципальных образований? Контрольные органы субъекта утрачивают право проверять местные бюджеты, на местах контрольные органы не созданы. А без контроля не может быть эффективного управления.

По мнению Счетной палаты Новгородской области, нельзя лишать муниципальные органы власти поддержки со стороны региональных органов власти, в том числе контрольно-счетных органов.

Муниципальные контрольно-счетные органы должны быть органичным элементом целостной системы финансового контроля и входить в единую систему финансового контроля. В муниципальных образованиях должны применяться единые методологические и методи-

ческие принципы контроля, проведения ревизий и проверок, единая система ответственности должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства.

Одним из важнейших факторов становления муниципального финансового контроля сегодня называется взаимодействие контрольно-счетных органов муниципальных образований с Союзом муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и с Ассоциацией контрольно-счетных органов России.

ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ ПО ОСНОВНЫМ ФАКТОРАМ РАЗВИТИЯ

М. В. Морошкина (М. В. Белокозова)

Младший научный сотрудник Института 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. Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ 05-02-42201a/c.

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 по одному индикатору [3]. 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 со 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.

Таблица 1

Типологизация регионов Северо-Западного федерального округа по уровню и динамике заработной платы работников, занятых 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.

Вторым подходом к формированию типологии [3], является метод сочетания двух показателей, характеризующих уровни (динамику) экономического и социального развития. Фактически в данном случае рассматривается матрица показателей.

Типология регионов СЗФО по динамике промышленного производства (экономическая составляющая) и динамике доходов населения (социальная составляющая) позволяет судить о целесообразности данного подхода. Каждый из двух индикаторов был разбит на 4 уровня. Выбор данных показателей связан с тем, что в дальнейшем именно по ним будет рассматриваться дифференциация регионов (табл. 2).

Таблица 2

*Типологизация регионов Северо-Западного федерального округа
по динамике промышленного производства и доходов населения
(2003 г. в процентах к предыдущему году)*

Индекс денежных доходов в % к предыдущему году Индекс промышленного производства в % к предыдущему году	1 (130-110)	2(110-105)	3(105-100)	4(<100)
1(> 115)			Новгородская область	
2(115-105)	Коми, Архангельская область	Ленинградская область	Псковская область	
3(105-100)		Вологодская область, г. Санкт-Петербург	Карелия	Мурманская область
4(<100)				Калининград

Процесс классификации регионов по двум принятым параметрам в Северо-Западном федеральном округе в матрице 4 на 4 имеет 16 блоков, в результате заполненными оказалось только 50% – 8. Лучшая (блок 1-1) позиция (группа) по данным показателям не заполнена. Среди лидеров (блок 3-1) Новгородская область – с высокими темпами промышленного производства и незначительными темпами денежных доходов.

Блок 1-2 – Республика Коми и Архангельская область характеризуются высокими темпами денежных доходов и хорошей динамикой промышленного производства. Регионы данного блока имеют необходимые и достаточные условия для устойчивого экономического роста. К регионам, имеющим потенциал для развития, относится также блок 2-3: – Вологодская область, Санкт-Петербург. Данные регионы характеризуются положительной динамикой как промышленного производства, так и денежных доходов.

К группе регионов со средним потенциалом развития по исследуемым показателям можно отнести блоки (2-2, 3-2, 3-3, 3-4): – Ленинградская область, Псковская область, Республика Карелия,

Мурманская область. Существует регион с одновременным падением производства и доходов (блок (4-4): Калининградская область¹.

В результате анализа регионов СЗФО по сочетанию двух индикаторов наблюдаются регионы, занимающие лидирующее положение и претендующие на устойчивый экономический рост, и отстающие регионы. Также можно отметить, что динамика двух данных показателей близка, но существуют определенные различия. В одних доходы растут быстрее, в других медленнее, а в Новгородской области разрыв в динамике показателей очень велик. Значит, изменения объемов производства иногда не оказывают существенного влияния на доходы населения, либо существует определенный лаг подобного влияния, и российские власти оказывают существенное воздействие на перераспределение доходов.

Принципы исследования данной проблемы [1] направлены на определение основных факторов, которые влияют на экономическое развитие регионов. В результате анализа динамики различий между регионами выделяется несколько групп регионов относительно среднероссийского уровня развития (богатые, бедные, богатеющие, беднеющие). Исследование процессов межрегиональной дифференциации российских регионов в 1990-1996 гг. приводит к выводу, что в процессе экономических реформ происходит дифференциация регионов.

Типология может также строиться на выделении регионов по определенным признакам, например, по основным проблемам регионального развития [3, с. 121, 113.].

В работе [3] типология построена по четырем группам главных проблем:

- 1) экономическим,
- 2) геополитическим,
- 3) этническим,
- 4) экологическим.

Первой и наиболее важной группой проблем являются экономические проблемы, которые представляются в виде нескольких существенных подпроблем. Анализ экономических проблем позволил выделить проблемы природно-климатического характера, адаптации к рыночным условиям, а также наличия природных ресурсов.

Второй группой проблем, важных для экономического развития регионов, признается геополитическое положение регионов. Наблюдаются проблемы этнического и экологического характера. В резуль-

¹ Использована официальная статистика Госкомстата за 2003 год.

тате обозначенных проблем предложена следующая типология регионов [3, с. 121] (табл. 3, 4).

Таблица 3

*Типология субъектов РФ по основополагающим проблемам
регионального развития²*

Типы	Число регионов
1. Основополагающие проблемы – экономические	
<i>Традиционно отсталые</i>	
а) расположенные в неблагоприятных природно-климатических условиях	10
б) расположенные в благоприятных природно-климатических условиях	5
<i>Депрессивные</i>	
а) дореформенные	7
б) новые	4
<i>Традиционно развитые</i>	
а) не адаптировавшиеся к новым экономическим условиям	8
б) более адаптировавшиеся к новым экономическим условиям	42
<i>Программно развивающиеся (ресурсные)</i>	
а) существующие	7
б) перспективные	2
2. Основополагающие проблемы – геополитические	
<i>Приграничные</i>	
а) стратегические	7
б) новые	2
3. Основополагающие проблемы – этнические	
<i>Конфликтные</i>	
а) межнациональных отношений	3
б) национальных диаспор	3
4. Основополагающие проблемы – экологические	
а) катастроф	3
б) техногенных последствий	8
в) особо охраняемые территории	11

В рамках данного подхода сделана классификация регионов Северо-Западного федерального округа. Среди регионов СЗФО практиче-

² Число вошедших в таблицу регионов превышает число субъектов РФ. Это объясняется тем, что часть регионов одновременно относится к нескольким типам.

ски отсутствуют территории с этническими конфликтами и регионы экологических катастроф.

Таблица 4

*Типология субъектов СЗФО по основным проблемам
регионального развития*

Типы	Регион
2. Основополагающие проблемы – экономические <i>Традиционно отсталые</i> а) расположенные в неблагоприятных природно-климатических условиях б) расположенные в благоприятных природно-климатических условиях <i>Депрессивные</i> а) дореформенные б) новые <i>Традиционно развитые</i> а) не адаптировавшиеся к новым экономическим условиям б) более адаптировавшиеся к новым экономическим условиям <i>Ресурсные</i> а) существующие б) перспективные	Мурманская область, Коми, Архангельская область Псковская область, Новгородская область, Калининградская область, Мурманская область Вологодская область Санкт-Петербург Республика Карелия, Коми, Архангельская, Мурманская области
3. Основополагающие проблемы – геополитические <i>Приграничные</i> а) старые б) новые	Мурманская область, Калининградская область, Карелия, Псковская область

Проведенный А. Г. Гранбергом [3] анализ всех регионов России по основным проблемам регионального развития выявил, что российские регионы в значительной степени (в разы) отличаются по главным проблемам регионального развития [1, 2]. Аналогичная картина в СЗФО.

Процесс формирования рыночных отношений в регионах идет по-разному, и именно он оказывает основное влияние на экономические и социальные показатели развития российских регионов. Анализ процессов изменения социально-экономического состояния позволил выделить существенно отличающиеся друг от друга группы регионов:

1. Регионы, которым необходимы государственные дотации для экономического развития;
2. Регионы, которые получали инвестиции на развитие определенного вида производства (ВПК), а после структурных преобразований дотации прекратились;
3. Регионы, удаленные от основных региональных рынков и экономическое развитие которых основывается собственным производством;
4. Регионы с неблагоприятной экологической обстановкой;
5. Регионы с неблагоприятными климатическими условиями;
6. Регионы с низкими социальными показателями, где уровень безработицы высокий, а уровень жизни низкий [4].

Исследования авторов работ [3, 4] и автора статьи показали, что влияние специфических региональных факторов на социально-экономическое развитие прослеживается для большинства регионов.

На территории Российской Федерации существуют регионы, не имеющие экономических преимуществ. К ним относятся кризисные (депрессивные) регионы со специализацией легкой промышленности, экономически слабо развитые аграрные или периферийные регионы, зависящие от государственного бюджета, и регионы с неблагоприятными природно-климатическими условиями (например, Калмыкия, Ненецкий автономный округ).

В рамках типологии проблемных регионов была рассмотрена типология которая выделяет кризисные, депрессивные и отсталые регионы [3].

Характерной особенностью кризисных регионов являются природные или технические катастрофы, общественно-политические конфликты (Чечня). Для данной группы территорий свойственны спады производства и уровня жизни. В результате в таких регионах наблюдаются снижение экономического потенциала и миграция населения в более благоприятные регионы.

Группа отсталых (слаборазвитых) регионов имеет ряд характерных особенностей: слабый потенциал экономического развития, слабо развитая инфраструктура и социальная сфера, а также небольшие вероятности изменения структуры промышленности. К числу таких

регионов относятся ряд республик Северного Кавказа, Республика Алтай и Республика Тыва.

Регионы с сильным спадом экономического развития и снижением уровня жизни населения создают группу депрессивных регионов. Это старопромышленные, агропромышленные и некоторые добывающие регионы европейского Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока. Экономические проблемы этой группы регионов решаются за счет расширения внутреннего спроса, в том числе импортозамещения. Таким образом, экономическое развитие депрессивных регионов возможно при укреплении позиции России на мировом рынке. Устойчивый экономический рост депрессивных регионов может иметь место при изменении структуры промышленного производства, становлении рыночной инфраструктуры, развитии малого предпринимательства.

Регионы, в которых неблагоприятное влияние оказывают отрицательные факторы (неблагоприятный климат, высокая стоимость жизни, повышенные производственные и транспортные издержки, экологические проблемы и т. д.) относятся к проблемным регионам. Данная группа регионов характеризуется отсутствием ресурсов, необходимых для развития (нефти, газа, цветных металлов и т. д.). Социально-экономический спад в проблемных регионах определяется падением уровня производства, высоким уровнем безработицы, низким уровнем жизни.

Типология российских регионов с точки зрения неблагоприятных тенденций развития имеет достаточно большое значение. Определение проблемных регионов является важным этапом в формировании стратегии экономического развития. В соответствии с типом и характеристиками региона определяются направления регионального развития.

1. По целому ряду объективных причин, являющихся для региона специфическими, есть три группы регионов (уже экономически развитых) и успешно развивающихся: с развитой экономикой (Самарская область и другие), «столичные», экспортоориентированные (Иркутская область и другие), богатые природными ресурсами (Тюменская область и другие) [2].

Данный подход позволил классифицировать регионы по происходящим экономическим преобразованиям на следующие типы :

1) регионы столичного типа с диверсифицированной экономикой и растущим финансовым сектором;

2) экспортоориентированные, сырьевые, металлургические или транспортные регионы, богатые природными ресурсами;

- 3) финансово сильные регионы с крупной промышленностью, которые адаптировались к периоду реформ;
- 4) регионы, не имеющие особых преимуществ, но осуществляющие активную экономическую политику;
- 5) кризисные (депрессивные) регионы со специализацией на легкой промышленности и машиностроении, в том числе оборонном;
- 6) экономически слаборазвитые аграрные и периферийные регионы, зависящие от государственных дотаций;
- 7) отдаленные северные и восточные регионы.

В процессе исследования региональных проблем экономического развития выделяются территории, которые на основании своего потенциала адаптировались к рыночным условиям. В большинстве регионов период рыночных преобразований стал этапом приспособления территории к изменившимся внешним условиям с учетом сложившейся структуры экономики. В результате в выигрышном положении находились регионы экспортной ориентации, опирающиеся на добычу и первичную переработку природных ресурсов. Можно также выделить регионы, которые характеризуются преобладанием столичной, торгово-банковской направленности. Эти регионы являются центром сосредоточения государственной власти, финансов и внешнеэкономической деятельности. Моноотраслевые территории с преобладанием военной промышленности, сельского хозяйства, а также предприятий, ориентированных на внутренний спрос, оказались в более сложном положении.

В ряде публикации российских исследователей [5] осуществляется типология по таким показателям, как состояние и условия функционирования региональных систем. При таком подходе к определению типов регионов можно выделить следующие группы.

1. Промышленно развитые с преобладанием предприятий машиностроения.
2. Регионы с преобладанием добывающей промышленности.
3. Регионы агропромышленной ориентации.
4. Стагнирующие регионы. Это регионы, которые значительно отстают по социально-экономическому развитию от других регионов.
5. Пионерные регионы. Это регионы нового типа с высокоэффективным ресурсным потенциалом, перспективным с точки зрения конъюнктуры рынка.

В результате рассмотрения типологии обозначились основные типы регионов, которые имеют определенное сочетание различных характеристик их развития. Неоднородность объясняется большой тер-

риторией РФ и значительными различиями ее субъектов. В связи с этой причиной регионы значительно отличаются друг от друга различными условиями, 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, географическим 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. Михеева Н. Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы политики / Н. Н. Михеева. М.: РПЭИ, 1999.
2. Михеева Н. Н. Региональная экономика и управление. Учебное пособие для вузов / Н. Н. Михеева // Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. 400 с.
3. Лавровский Б. Измерение региональной ассиметрии на примере России / Б. Лавровский // Вопросы экономики. 1999. № 3, С. 40.
4. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. М., 2001. 495 с.
5. Richardson H. W. Regional Economics. Location theory, urban structure and regional change / H. W. Richardson // World University.
6. Шнипер Р. И. Региональные проблемы рынковедения / Р. И. Шнипер, А. С. Новоселов. Н., 1993, 436 с.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В 2006 ГОДУ

Н. В. Петрушкин

Заместитель Председателя Правительства –
Министр финансов Республики Мордовия

Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые вступают в силу с 1 января 2006 года, по своему воздействию на социально-политический климат в обществе можно сравнить с законом о замене натуральных льгот на денежные выплаты. Существенным новшеством является законодательное закрепление двух уровней муниципальной власти – муниципальный район и поселение. Таким образом, закон требует, чтобы начиная с 2006 года во всех субъектах Российской Федерации была сформирована четырехуровневая бюджетная система. Указанное требование закона фактически уже реализовано в Республике Мордовия.

В Республике Мордовия исторически сложилась четырехуровневая бюджетная система. В настоящее время консолидированный бюджет республики включает в себя 468 бюджетов. Из них 441 бюджет формируется на уровне сельских и городских поселений. Приняты законы о наделении статусом 436 сельских и городских поселений, 22 муниципальных районов и 1 городского округа.

В связи с отсутствием в действующих федеральных законах разграничения полномочий между районом и поселением, в Республике Мордовия такое разграничение было проведено самостоятельно. Из бюджетов поселений в настоящее время финансируются школы, фельдшерско-акушерские пункты, сельские дома культуры, библиотеки, льготы квалифицированным работникам, работающим в сельской местности, осуществляется поддержка сельского хозяйства.

В 2005 году общий объем плановых расходов всех бюджетов поселенческого уровня, финансируемых за счет собственных доходов, составляет 770 млн. рублей. В 2006 году общий объем плановых расходов всех бюджетов поселенческого уровня составит 300 млн. рублей.

Таким образом, произойдет уменьшение расходов на 60%. Такое уменьшение обусловлено передачей на районный и республиканский уровень следующих расходных обязательств:

- по финансовому обеспечению поддержки сельского хозяйства (расходы передаются на республиканский бюджет);
- по финансовому обеспечению функционирования учреждений образования (расходы передаются на районный бюджет);
- по финансовому обеспечению функционирования фельдшерско-акушерских пунктов в сельских поселениях (расходы передаются на районный бюджет).

Вместе с тем произойдут существенные изменения в составе и объеме расходных обязательств муниципальных районов. Если в 2005 году общий объем плановых расходов всех районных бюджетов составляет 972 млн. рублей, то в 2006 году расходы увеличатся на 30% и составят 1260 млн. рублей. То есть произойдет не что иное, как передача основной части полномочий от поселений муниципальному району.

Существенные изменения должны произойти с доходными источниками бюджетов. В соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ в бюджеты поселений в 2006 году будут зачисляться доходы от следующих налогов:

- земельного налога – по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц – по нормативу 100%;
- налога на доходы физических лиц – по нормативу 10%;
- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30%.

Исходя из этого доходная часть бюджетов поселений составит 138 млн. руб. Таким образом, возникает обеспеченность доходами бюджетов поселений в размере 47%.

Для уменьшения создавшегося дефицита федеральное законодательство предоставляет региону право установить единые для всех поселений нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, по которым федеральный закон не установил обязательных нормативов отчислений в бюджеты поселений.

Следует отметить, что в Республике Мордовия уже с 1997 года осуществляется политика передачи в полном объеме доходов на поселенческий уровень, поэтому отдельные муниципальные образования обеспечивают свою расходную часть собственными доходными источниками. В настоящее время специалистами финансовых органов разрабатываются различные варианты нормативов отчислений. К примеру, если для сельских поселений дополнительно установить единый норматив отчислений в размере 20% от акцизов на алкогольную продукцию, то в их бюджеты поступит сумма 94 млн. рублей. В таком случае средняя бюджетная обеспеченность доходами бюджетов посе-

лений увеличится до 77%, а отдельные поселения будут иметь самодостаточный бюджет.

Много вопросов возникает при определении доходных источников муниципальных районов. Бюджетным кодексом РФ установлено, что в бюджеты муниципальных районов будут зачисляться доходы от следующих налогов:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 20%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 90%;
- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30%;
- государственной пошлины – по нормативу 100%.

Учитывая данные доходы, в 2006 году доходная часть бюджетов муниципальных районов составит 365 млн. руб. Таким образом, возникает обеспеченность доходами бюджетов муниципальных районов всего лишь в размере 29%. Для уменьшения создавшегося дефицита регион вправе установить единые для всех муниципальных районов нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, по которым федеральный закон не установил обязательных нормативов отчислений.

Если для муниципальных районов дополнительно установить следующие единые нормативы отчислений: 80% – от акцизов на алкогольную продукцию, 30% – от единого сельскохозяйственного налога, 50% – от налога на имущество организаций, в таком случае средняя бюджетная обеспеченность доходами бюджетов муниципальных районов увеличится до 70%.

Оставшуюся разницу предполагается покрыть путем предоставления муниципальным районам дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов.

Осуществление на практике в полном объеме новелл федерального законодательства потребует корректировки сложившейся в Республике Мордовия системы межбюджетных отношений, предполагающей стимулирование работы органов местного самоуправления при помощи установления показателей социально-экономического развития для каждого муниципального образования. В зависимости от выполнения указанных показателей муниципальным образованием зависит размер финансовой помощи конкретному муниципальному району и поселению. Практика применения такой схемы межбюджетного взаимодействия позволяет повысить эффективность организационной работы органов местного самоуправления по наращиванию налогового потенциала конкретного поселения и муниципального района и исключить

иждивенческий подход к формированию местных бюджетов. Вместе с тем 131-й закон и Бюджетный кодекс не в полной мере предоставляют возможность для реализации в регионе стимулирующей модели межбюджетных отношений. В связи с этим хотелось бы, чтобы Государственная дума РФ внесла соответствующее дополнение в п. 1 ст. 136 Бюджетного кодекса, предполагающее право региона вводить дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов.

При детальном рассмотрении отдельных положений 131-ФЗ возникает ряд вопросов, связанных с их практической реализацией. В частности, установленное законом право регионов и муниципальных районов принимать решения об изъятии из бюджетов поселений бюджетных средств в форме субвенций или уменьшения нормативов отчислений от налогов.

Во-первых, возникает определенное противоречие с установленным Бюджетным кодексом принципом самостоятельности бюджетов, во-вторых, возникает проблема с практической реализацией нормы, связанной с ситуацией, когда поселения отказываются исполнять решение региона об изъятии их бюджетных средств в форме субвенции. Закон говорит, что в этом случае регион вправе уменьшить норматив отчислений от федеральных или региональных налогов, поступающих в бюджет поселения. Факт неисполнения решения об изъятии средств у поселения может возникнуть только в течение финансового года, поэтому и решение об уменьшении норматива отчисления нужно будет принимать в течение финансового года, что запрещает делать Бюджетный кодекс. С другой стороны, если будет принято решение об уменьшении единого норматива отчисления от налога, то в этом случае будет нарушено требование закона о недопущении дифференцированных нормативов отчислений от налогов.

Бюджетный кодекс и 131-й закон по-разному определяют категорию налогов, по которым регион вправе устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты. Бюджетный кодекс называет только налог на доходы физических лиц. 131-й закон определяет, что дополнительные нормативы можно установить от любого федерального или регионального налога в части, поступающей в региональный бюджет.

Кроме того, возникает неопределенность в понимании содержания отдельных вопросов местного значения, например, организация в пределах поселения электро-, газо-, тепло-, водоснабжения. В чем должны заключаться конкретные организационные мероприятия со стороны органов местного самоуправления поселения? Должны ли органы ме-

стного самоуправления поселения выступить в качестве прообраза товарищества собственников жилья, либо провести организационные мероприятия по созданию подобного сообщества собственников жилья, потребляющих коммунальные услуги, либо суть указанного вопроса местного значения состоит в чем-то другом. Конкретное представление о содержании каждого вопроса местного значения позволит существенно облегчить работу по планированию местных бюджетов. В связи с этим хотелось бы внести предложение разработать на федеральном уровне методические рекомендации, позволяющие раскрыть конкретное содержание каждого из вопросов местного значения. 131-й закон предполагает перераспределение полномочий между разными уровнями публичной власти, что в свою очередь повлечет необходимость передачи имущества, необходимого для исполнения данных полномочий.

Реалии сегодняшнего дня предполагают необходимость передачи большого количества объектов, не имеющих технических паспортов и свидетельств о государственной регистрации. Так, например, при передаче учреждений здравоохранения из собственности республики в муниципальную собственность требуется вновь получить лицензию на право оказывать медицинские услуги. Для этого необходимо оформить техпаспорта и осуществить регистрацию прав в регистрационной службе. На все это нужны большие средства, которых ни в бюджетах муниципальных образований, ни в сметах бюджетных учреждений не предусмотрено.

Большое количество объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся на балансе образовательных учреждений, передано из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации. Кроме того, в территориальное управление Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Республике Мордовия в течение 2004 г. и трех месяцев 2005 г. поступило 21 обращение федеральных юридических лиц о передаче объектов социально-культурной сферы и жилищно-коммунального хозяйства в муниципальную собственность. Документация на эти объекты также не отвечает требованиям законодательства. Приведение ее в соответствие со всеми требованиями и передача в муниципальную собственность также требуют финансовых затрат, которые не предусмотрены ни в бюджете субъекта, ни в бюджетах муниципальных образований.

Выявляется большое количество бесхозных объектов жилищно-коммунального хозяйства, собственники которых фактически прекратили свое существование, либо право собственности на которые никем

не оформлялось. Это линии электропередач, водопроводные, канализационные и другие инженерные сооружения, трансформаторные подстанции, артезианские скважины. Например, на территории республики 1045 бездействующих артезианских скважин, которые либо номинально принадлежат сельскохозяйственным организациям, либо являются бесхозными (250 скважин). Право собственности на них в силу гражданского законодательства также может возникнуть только у муниципальных образований. Однако приведение их в надлежащее состояние требует значительных средств в местных бюджетах.

При передаче объектов в муниципальную собственность органы местного самоуправления выдвигают требования о возмещении расходов на ремонт передаваемых объектов и компенсации иных расходов. Полагаем, что и в следующем году проявится недостаточность доходов местных бюджетов для осуществления и финансового обеспечения полномочий.

ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Л. В. Прохорова

Доцент кафедры международных отношений Петрозаводского государственного университета, к. полит. н., 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.

Особенность политико-административного управления состоит в том, что оно реализуется в политизированной общественной среде. Это, собственно, и заставляет рассматривать публичную деятельность аппарата управленческих структур в политическом контексте и говорить о специфическом, отличном от простого администрирования по-

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

литико-административном управлении. Обеспечение стабильности общественной системы, ее развития и мобилизации на достижение общих целей без взаимодействия с ней просто невысказуемо.

Основной проблемой литико-административного управления является проблема взаимосвязи администрирования и политики. Суть ее состоит в том, что эффективность достижения цели, затрагивающей существующие в обществе политические интересы и настроения, а тем более стабильности общества и его развития, зависит не только от организационных усилий аппарата, но и от общественной поддержки. Еще один проблемный аспект обозначенной управленческой сферы обусловлен тем, что очень трудно идет процесс преодоления сложившейся в России диспропорции между государственным управлением и общественной самоорганизацией. Существуют объективные пределы возможностей эффективного вмешательства государства в дела общества, и с развитием общественных систем границы сферы управляемого сокращаются. При этом диапазон сфер деятельности структур гражданского общества расширяется. Эти аспекты нам представляются исключительно значимыми для оценки эффективности государственного и муниципального управления в современной России.

Отличительным признаком современного управления является технологизация социально-политической практики, в том числе сферы управления. К литико-административным технологиям относятся технологии принятия литико-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 литико-административных задач. Одной из технологий, обеспечивающих хорошее литико-административное управление, характеризующееся такими параметрами, как общественное участие, прозрачность, ориентация на консенсус², по нашему мнению, является социальная технология «Прозрачный бюджет».

Бюджет и бюджетная политика – это та сфера, в которой пересекаются интересы жителей самоуправляющейся территории и органов управления ею. Таким образом, для нас представляется значимым рассмотреть процесс формирования и реализации социальной технологии «Прозрачный бюджет» как составляющей литико-административного государственного и муниципального управления на примере Рес-

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

публики Карелия и муниципального образования «Город Петрозаводск».

Поскольку данный процесс связан со взаимодействием структур гражданского общества и власти, предлагается реализовать данную задачу через:

- определение сущности и признаков гражданского общества;
- выделение основных групп институциональных структур гражданского общества;
- представление «репрезентативных» общественных организаций, взаимодействующих с органами власти в бюджетном процессе Республики Карелия;
- представление социальной технологии «Прозрачный бюджет» и результатов ее реализации в Республике Карелия как составляющей эффективного политико-административного управления.

Гражданское общество – продукт длительного исторического развития общественных отношений. Его современное понимание возникло и сформировалось под влиянием взглядов мыслителей Нового времени, таких как Г. Гегель, Т. Гоббс, Т. Джефферсон, И. Кант, Дж. Локк, К. Маркс, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Б. Спиноза и др., которые обосновали основные идеи, составившие в будущем концепцию гражданского общества.

Особенности политической трансформации в современной России и их влияние на процессы становления гражданского общества в России представлены в работах Г. А. Аванесовой, В. А. Ачкасова, Г. И. Вайнштейна, В. Я. Гельмана, Т. И. Заславской, Е. Ю. Мелешкиной, А. Ю. Мельвиля, В. В. Согрина, О. Г. Харитоновой.

Для России проблематика гражданского общества приобрела особую актуальность в начале XXI века в связи с процессом трансформации, распространяющим свое влияние на все сферы жизни. Трансформация привнесла некоторые особенности в процесс взаимодействия субъектов социального и политического поля, а именно, в этот период возникли новые организационные формы негосударственных некоммерческих организаций (НКО), новые формы взаимодействия НКО и органов власти. Вместе с трансформацией политической, экономической, социальной и других сфер жизни шел активный процесс возникновения, трансформации и исчезновения коллективных общественно-политических социальных субъектов, составляющих основу гражданского общества. Этот процесс в Республике Карелия продолжается и до настоящего времени.

Результаты исследований, проводимых учеными мира, свидетельствуют о том, что гражданское общество, будучи сферой автономной, творческой самореализации индивидов, в своих взаимоотношениях с действующей властью способно прибегать к использованию различных стратегий – от жесткой конфронтации до прагматичного партнерства. Однако во всех случаях оно стремится заставить органы государственного и муниципального управления быть максимально полезными своим гражданам, ответственно служить их интересам. Чем более зрелым является гражданское общество, тем более успешно оно решает эту задачу. Именно в связи с этим принято говорить о гражданском обществе как о фундаменте демократического правового государства.

Учитывая актуальность рассматриваемой темы и принимая во внимание факт немногочисленности публикаций в российской научной литературе, раскрывающих механизмы взаимодействия структур гражданского общества и органов государственного и муниципального управления в период трансформации, целью данной публикации является представление социальной практики, сложившейся в Республике Карелия в процессе создания и апробирования социальной мегатехнологии «Прозрачный бюджет». Данная социальная практика рассматривается нами как составляющая хорошего политико-административного управления.

Основываясь на методологических положениях системной теории Алмонда и Вербы и концепции габитуса П. Бурдье, предлагается обратиться к обозначенной выше социальной практике, реализуемой на современном этапе развития карельского региона. Эта практика является результатом сложного взаимодействия, с одной стороны, субъектов и структур гражданского общества, имеющего свою специфику развития в Карелии, с другой стороны – субъектов и структур гражданского общества и власти. В процессе этого взаимодействия субъекты и структуры тесно связаны друг с другом, что не исключает их автономии. При этом субъекты гражданского общества проявляют активность, занимаясь преобразованием импульсов внешней среды, и способны оказывать на нее трансформирующее воздействие.

Системный подход был взят за основу в концепции политической культуры Алмонда и Вербы, которые концентрировали внимание на изучении роли негосударственных некоммерческих организаций на входе в политическую систему³. Вывод, который они делают, – влия-

³ Алмонд Г. Гражданская культура. Политические установки и демократии пяти наций// Хрестоматия. Политология/ Под ред. М. А. Василика. М., 2000. С. 559.

ние НКО на процесс принятия политических решений зависит от типа доминирующей политической культуры и взаимных ожиданий общества и власти относительно возможностей этого влияния. Роль НКО в процессе принятия решений может быть формальной, исключительно представительской; в то же время они могут быть реальными, полноправными участниками процесса принятия решений. В целом же общепринятая позиция относительно роли НКО на входе в политическую систему связана с восприятием структур гражданского общества органами власти как источников дополнительной легитимности для государства.

Концепция габитуса П. Бурдьё основана на подходе, называемом «конструктивным структурализмом»⁴, составляющие которого: структурализм и конструктивизм. При помощи первой составляющей ученый доказывает существование в обществе объективных структур, независимых от сознания и воли субъектов и способных направлять либо подавлять их практики или представления. В соответствии со второй составляющей существует социальный генезис схем восприятия и действия, которые являются элементами габитуса, а также генезис социальных структур – того, что получило название «полей, или групп»⁵.

Использование этого подхода позволяет, по мнению П. Бурдьё, изучать влияние внешней среды на сознание и поведение индивидов, изучить их предрасположенность к тем или иным действиям под влиянием определенных внутренних установок (интериоризированных социальных структур) – того, что он называет габитусом. Габитус (лат. *Habitus* – свойство, состояние, положение) – это система диспропорций, приобретенных в результате опыта, следовательно, изменяющихся в зависимости от места и времени. Это “чувство игры” ... есть то, что позволяет породить бесконечность поступков, приспособленных к бесконечности возможных ситуаций, которые ни одно правило, каким бы сложным оно ни было, не может предусмотреть»⁶.

Габитус – это внутренний опыт агента – индивидуального и коллективного, это механизм генерирования и структурирования представлений и практик агента. Тестируя жизненные практики на предмет их приемлемости/неприемлемости для индивида и общества, габитус является инструментом упорядочения социального поведения, способом адаптации людей к внешней среде. Он адаптирует практики и

⁴ Бурдьё П. Начала. *Choses dites*. М., 1994. С. 181-182.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 21-22.

представления к объективным условиям внешней среды, придает практикам свойства непрерывности и упорядоченности. Габитус выступает и одним из ключевых инструментов структурирования социального пространства, формирования нормативно-ролевой структуры поля, в котором осуществляется реальная жизненная практика индивидов и групп. Однородность габитусов, наблюдающихся в границах одной группы условий существования и социальных детерминаций, способствует тому, что практики становятся понятными и предсказуемыми, воспринимаются агентами как очевидные.

Диалектику взаимодействия агентов П. Бурдьё рассматривает в рамках социального поля – среды, в которой осуществляются социальные отношения. Элементами социального поля выступают различные институты – социальные, экономические, политические. Особое внимание здесь обращается на объективные связи и отношения между различными позициями и интересами субъектов социального поля, характер их действий. Концепция поля позволяет П. Бурдьё вычленить два принципиально различных механизма порождения действий:

1) правила поля задают поведению субъекта определенный минимум рациональности (оценка ситуации, постановка цели, выбор средств их реализации):

2) эти же правила не исключают непредсказуемости его решений и поступков, основанных, например, на эмоциональной мотивации.

Данное обстоятельство связано с тем, что социальное, и особенно политическое? поле представляет собой различные варианты противоборств и сотрудничества социальных сил, чьи действия направлены на трансформацию поля или его сохранение. Характер взаимоотношений субъектов зависит от ряда факторов, в том числе их характеристик, занимаемого места в структуре поля. При этом любая компетентность индивида, проявляемая им в пределах социального поля, есть определенный капитал, от которого зависят возможности субъекта, реализуемые в различных сферах жизни.

Обращаясь к теме развития гражданского общества, необходимо определиться с понятием «гражданское общество». Это важно, поскольку в научной литературе известно немало подходов к этому понятию и существует ряд определений гражданского общества. В связи с этим предлагается выделить основные признаки структур гражданского общества. Обзор российской научной литературы по данному

вопросу позволяет выделить следующие признаки структур гражданского общества⁷:

- «социальность», т. е. ориентация на реализацию потребностей и интересов различных общественных групп;
- независимость от государства, автономность в определении приоритетов их деятельности, а также кадровая и финансовая автономия;
- «гражданственность», т. е. умение и готовность признавать интересы других, находить компромисс между узкокорпоративными и общественными интересами на основе действующего законодательства;
- добровольность членства в организациях;
- деbüroкратизированность, т. е. принципиальная демократичность их внутренней структуры, максимальная доступность руководства организации для ее членов;
- «креативность», т. е. способность к самоорганизации, творческий характер постановки и решения актуальных проблем различных социальных групп.

Среди множества определений гражданского общества наиболее импонирующим автору является определение Г. Г. Дилигенского, по мнению которого, гражданское общество представляет совокупность социальных отношений и институтов, функционирующих независимо от политической власти и способных оказывать влияние на нее. Чрезвычайно важным условием функционирования отношений и институтов является наличие в обществе определенного типа личности – личности, способной к конструктивному социальному взаимодействию во имя общих целей и интересов, а также к подчинению частных интересов общественным.

Еще одно условие, необходимое для взаимодействия субъектов на социальном поле, это готовность и способность органов государственного и муниципального управления к диалогу с гражданским обществом, к признанию структур гражданского общества равноправными партнерами в этом диалоге, что становится возможным при наличии правового демократического государства.

Соответственно следующим значимым условием является наличие нормативной правовой базы, обеспечивающей регулирование формирования, деятельности и развития структур гражданского общества.

По состоянию на 01.02.2005 г. в Республике Карелия зарегистрированы в Управлении юстиции РФ по РК 1064 негосударственных неком-

⁷ Холодковский К. Г. Введение // Гражданское общество в России: структуры и сознание. М., 1998. С. 9.

мерческих организации. Подробная характеристика всех элементов и структур гражданского общества республики – задача очень сложная, поскольку их количественный и качественный состав находится в непрерывном процессе трансформации. Кроме того, как отмечают исследователи третьего сектора в Карелии, «одной из отличительных черт карельского третьего сектора является наличие большого количества малых НКО»⁸. Поэтому предлагается выделить четыре основные группы институциональных структур гражданского общества, распространяющих свое влияние практически на все основные сферы социума:

- *Экономические институты* – организации, представляющие интересы предпринимателей и наемных работников. К их числу относятся союзы предпринимателей, ассоциации работодателей, профсоюзы, фонды поддержки малого бизнеса.

- *Политические институты*. Несмотря на дискуссионность вопроса о наличии политических институтов гражданского общества (гражданское общество многие его исследователи характеризуют как неполитическое), возьмем на себя смелость выделить такую группу в структуре гражданского общества, имея в виду следующее. Поскольку ряд НКО Карелии принимают участие в процессе принятия политических решений, в т. ч. бюджетных решений, они, несомненно, становятся субъектами политического процесса. К этой группе организаций предлагаем отнести также и организации, выступающие в защиту прав человека, защиту мира, национальной независимости. Т. е. это те организации, которые активно вторгаются в политическую сферу, участвуя в законотворческом процессе, выступая с законодательными инициативами (например, Союз детских и молодежных организаций «Дорога» – участие в разработке проекта Закона Республики Карелия «О государственной молодежной политике в Республике Карелия», 2000 год).

- *Социальные институты*. Это наиболее многочисленная по составу и направленности группа структур гражданского общества, к которым, по нашему мнению, относятся территориальные сообщества (ТОСы), секторальные сообщества (молодежные, женские, ветеранские организации), другие социальные, в широком смысле этого слова, организации, например, такие как экологические, благотворительные и т. д.

⁸ Яргомская Н., Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада// Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе/ Под ред. М. Б. Горного. СПб.: Норма, 2004. С.74

- *Социокультурные институты.* Круг этих институтов разнообразен – к ним можно отнести церковные организации, научные и творческие общества и т. д.

Нормативно-правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества в Республике Карелия осуществляется на основе федеральных законодательных актов, а также региональных актов – Конституции Республики Карелия, Концепции социально-экономического развития Республики Карелия до 2010 года. В соответствии с действующей Конституцией (ст. 42) региональные (республиканские) общественные организации и региональные отделения (организации, комитеты) общероссийских общественных организаций в лице их высших руководящих органов наделены правом законодательной инициативы. Концепция социально-экономического развития Республики Карелия до 2010 года определяет одним из приоритетных направлений деятельности Правительства Республики Карелия развитие и поддержку гражданской активности. И первое и второе положения в ходе работы над созданием социальной технологии «Прозрачный бюджет» имели огромное значение для выстраивания переговорного процесса между НКО и властью. По существу эти положения явились основой выстраивания механизма межсекторного взаимодействия.

Говоря о межсекторном взаимодействии, мы принимаем точку зрения Якимца В. Н. о том, что это «конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, НКО) при решении социально значимых задач, выгодное для населения территории и каждой из сторон, обеспечивающее синергетический эффект от сложения ресурсов»⁹.

Важным фактором осуществления взаимодействия является наличие интереса к нему со стороны каждого субъекта, а также наличие механизмов взаимодействия. Под механизмом взаимодействия между властью и структурой гражданского общества предлагаем понимать разработанную сообща совокупность правил, способов, технологий и документации по организации, обеспечению ресурсами и реализации совместной работы, которая встроена в схему реализации социальных практик, направлена на решение социально значимой проблемы на данной территории на основании действующей нормативной правовой базы и

⁹ Якимец В. Н. Принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России // Гражданское общество в России: возможность самоорганизации и механизмы правового регулирования / Сборник материалов. М.: Изд. Совета Федерации, 2004. С. 73.

воспроизводима в будущем без участия создателей. Механизмы взаимодействия, разработанные совместными усилиями НКО и власти в последнее десятилетие, принято классифицировать следующим образом:

- конкурсные механизмы (социальный заказ, муниципальный социальный заказ, муниципальный грант, конкурс социальных проектов и др.);

- социально-технологические – взаимодействие организуется на базе социальной инновационной технологии;

- организационно-структурные – создание совместными усилиями власти и НКО специальных структур для решения социально значимых задач, как правило, при финансовой поддержке со стороны органов власти.

- процедурные – определяющие правила взаимодействия НКО и власти при решении определенных задач;

- комплексные или комбинированные – совмещающие в себе признаки, как минимум, двух вышеназванных систем взаимодействия.

Рассматриваемый нами социально-технологический механизм взаимодействия структур гражданского общества и власти был создан и апробирован на уровне субъекта Федерации – Республики Карелия и муниципального образования «Город Петрозаводск».

Социальная технология «Прозрачный бюджет» как единая мега-технология¹⁰ – 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 эффекта.

В течение 1998 – 2004 гг. участниками создания технологии «Прозрачный бюджет» на территории Республики Карелия стали негосударственные некоммерческие организации (в составе организационного комитета были представители организаций: «Матери против наркотиков», «Армейский клуб "Полигон"», «Молодежное Единство», «Новая общественная политика»), органы власти (Администрация самоуправления г. Петрозаводска, Министерство финансов Республики Карелия, Министерство образования и по делам молодежи Республики Карелия) и учреждения образования и науки (Карельский научный

¹⁰ Замятина М. Ф. Анализ прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе // Социальная технология «Прозрачный бюджет»: Тез. докл. Междунар. конф., г. Пушкин. СПб., 2002.

центр Российской академии наук – Институт экономики, Петрозаводский государственный университет). 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» (организатор реализации этих проектов в России – Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Статегия»), «Открытый бюджет. Муниципалитеты России» (Петрозаводский государственный университет) проявили интерес, активность, 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, который нам представляется возможным рассматривать как составляющую регионального управления.

Мегатехнология «Прозрачный бюджет» включает в себя несколько элементов. Каждый из них является элементом создания механизма взаимодействия между властью и структурами гражданского общества.

1. Первая составляющая технологии – оценка прозрачности бюджета и общественного участия в бюджетном процессе.

В рамках данного направления проводилось интервьюирование по анкете центра «Стратегия» «Оценка прозрачности бюджета и общественного участия в бюджетном процессе» на уровне муниципального образования Петрозаводск в 2001 и 2002 году, на уровне субъекта Федерации Республика Карелия – в 2002 году.

Для каждого этапа интервьюирования с участием региональных экспертов производился отбор респондентов из числа представителей Администрации самоуправления г. Петрозаводска, депутатов Петрозаводского городского совета, руководителей НКО (интервьюирование по муниципальному образованию); из числа специалистов Министерства финансов РК, Законодательного собрания РК, Контрольно-бюджетного комитета ЗС РК, руководителей НКО (интервьюирование по муниципальному образованию).

Результаты опроса выявили ряд существующих в бюджетной сфере проблем, а именно: нечеткое разделение полномочий власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления; несовершенство юридических аспектов бюджетного процесса на уровне муниципалитета и др. Несмотря на то, что Устав местного самоуправления г. Петрозаводска предусматривает участие общественности в процессе принятия управленческих решений, в том числе и в бюджет-

ной сфере, активность общественности в бюджетном процессе оценена как умеренная – общественность участвует в этом лишь тогда, когда решаются жизненно важные для наименее защищенных слоев населения вопросы, например, обсуждаются социальные программы (такие, например, как «Адресная помощь»).

Общая оценка ситуации в г. Петрозаводске и Республике Карелия по всем разделам анкеты «Оценка прозрачности бюджета и общественного участия в бюджетном процессе» – умеренная.

2. Вторая составляющая – прикладной бюджетный анализ, под которым понимается «метод исследования бюджета и бюджетного процесса, с помощью которого НКО могут усилить подотчетность органов власти общественности и обеспечить учет в бюджетной политике интересов незащищенных групп граждан и интересов развития территории»¹¹. Прикладной бюджетный анализ проводился с целью оценки влияния бюджета на социально-экономическое развитие территории в значимом для граждан разрезе, для чего исследовались ключевые параметры бюджета, качество бюджетного процесса, другие показатели. Результаты анализа представлялись в форме, доступной и понятной для пользователей, в нашем случае – для НКО. Предметом данного анализа являлась оценка последствий отраженной в бюджете политики соответствующего органа власти на социально-экономическое развитие рассматриваемой территории. В ходе проведенной работы муниципальный бюджет города Петрозаводска и республиканский бюджет Республики Карелия были исследованы по следующим направлениям:

- «Межбюджетные отношения в Республике Карелия», «О взаимодействии Администрации Петрозаводска в бюджетном процессе с бизнес-структурами» (эксперт – П. В. Дружинин, к. т. н.);
- «Молодежная политика в бюджете г. Петрозаводска в 2001 г.», «Доходная часть бюджета города Петрозаводска и ее структура в 2001 году» (эксперт – Т. Г. Губанова, к. э. н.);
- «Социальные программы в бюджете Республики Карелия в 1998 – 2001 гг., обеспечение их финансовыми ресурсами», «Анализ обоснованности целей и результатов реализации социальных целевых программ, финансируемых из бюджета Республики Карелия», «Анализ и оценка обоснованности финансовой помощи в межбюджетных отношениях в Республике Карелия» (эксперт – А. С. Ревайкин, д. э. н.);

¹¹ Бескровная В. А. Прикладной бюджетный анализ: подходы и методика // Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / Под ред. В. А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. С. 11.

- «О влиянии бюджетной составляющей на стратегии противодействия наркомании в г. Петрозаводске», «Социальные и финансовые нормативы: обеспечение государственных гарантий на образование (на примере Республики Карелия)» (эксперт – Л. В. Прохорова, к. полит. н.).

Результаты анализа бюджета по каждому из вышеперечисленных направлений были представлены экспертами общественности и власти на общественных слушаниях, по итогам которых в каждом отдельном случае участниками слушаний принимались рекомендации в адрес органов власти.

3. Третья составляющая – общественное участие на различных этапах бюджетного процесса. Участниками реализации технологии «прозрачный бюджет» было апробировано большинство известных политической науке форм общественного участия, но наиболее результативной формой были признаны общественные слушания. Повестка дня слушаний включала в себя следующие вопросы: «Бюджет г. Петрозаводска в 2001 году: элементы социального партнерства» (14.03.01 г.), «Социальные программы в бюджете Республики Карелия в 1998-2001 гг., обеспечение их финансовыми ресурсами» (17.05.01 г.), «Наркоситуация в г. Петрозаводске: проблемы и пути решения» (декабрь 2002 г.), «О Положении о муниципальном гранте» (июнь 2003 г.).

4. Четвертая составляющая – образовательные технологии. В результате реализации этой составляющей было обучено более 300 человек – представителей первого и третьего секторов общества. Каждый обучающий семинар способствовал созданию атмосферы взаимного доверия между властью и структурами гражданского общества, приобретению навыков ведения переговоров в бюджетном процессе.

Результатами формирования социальной мегатехнологии «Прозрачный бюджет» в Республике Карелия и муниципальном образовании «Город Петрозаводск», иначе говоря, результатом взаимодействия власти и структур гражданского общества 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 общест-

венности. Об этом свидетельствуют: создание сайта администрации г. Петрозаводска и размещение на нем бюджетной информации, публикация республиканского бюджета РК с 2000 г. в газете «Карелия», публикация в 2003 г. в виде отдельной книги (147 стр.) 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 г. 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 г. – 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 г. 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 г. в Петрозаводском государственном университете действует Центр бюджетного мониторинга; в 2004 г. 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 политико-административного управления.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ОТКРЫТОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В КРУПНОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ (В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)

В. В. Радьков

Ассистент Тольяттинской государственной академии сервиса,
Молодежный парламент при Самарской губернской думе,
г. Тольятти

Открытость бюджетного процесса и устойчивость развития муниципального образования

Бюджетный процесс является одним из ключевых элементов местного социально-экономического развития. В этом процессе сходятся и получают конкретное воплощение интересы различных субъектов местного сообщества и внешней среды. В результате возникает документ, в котором отражаются найденное в данный момент времени сочетание этих разнообразных интересов и направление общественных ресурсов на удовлетворение определенных потребностей субъектов территории. Такова сущность местного бюджета, но конкретные проявления этой сущности довольно сильно различаются во времени. Это хорошо заметно при рассмотрении таких параметров бюджетного процесса, как цели (приоритеты), используемые ресурсы, направления использования ресурсов и субъекты бюджетного процесса. Рассмотрим, как изменились эти параметры на современном этапе.

Реформирование системы местного самоуправления, официальным началом которого можно считать 6 октября 2003 года – дату принятия ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», предполагает, в числе прочего, внесение существенных изменений в бюджетный процесс муниципальных образований.

Во-первых, изменяются цели (акценты) бюджетного процесса – от управления затратами на управление результатами [4].

Во-вторых, изменяются доходы, которыми может располагать муниципальное образование для исполнения расходных обязательств. Это касается как налоговых доходов, так и доходов неналоговых, которые могут и должны составлять значительную часть доходов муниципального бюджета. В законодательстве приведен закрытый перечень объектов, которые могут находиться в муниципальной собственности [2, ст. 50].

В-третьих, изменяются направления расходования средств бюджета. Это изменение хорошо прослеживается при сопоставлении определений

местного бюджета в статье 14 Бюджетного кодекса РФ до и после внесения в него изменений Федеральным законом № 120-ФЗ [3]. Новое определение однозначно и жестко связывает возможные направления расходования средств с такими понятиями, как «расходные обязательства», «компетенция органов местного самоуправления» [1, ст. 86-87].

Таким образом, достижение поставленных результатов возможно только путем расходования средств, полученных из заранее установленных доходных источников, в жестко определенных направлениях.

Рассматривая перечисленные выше изменения в контексте централизации финансовых потоков, несложно видеть некоторые противоречия. Главным из них является то, что при сохранении существующих тенденций в управлении общественными финансами размер реально располагаемых муниципалитетами доходных источников не будет соответствовать среднему объему их потребностей. Иными словами, усилится возникшее уже сейчас противоречие между поставленными целями и ожидаемыми результатами бюджетного процесса, с одной стороны, и теми ресурсами, которые муниципалитет вправе использовать для их достижения. В результате усилится финансовая зависимость местного самоуправления от органов государственной власти, которая в перспективе способна привести к фактической интеграции местного самоуправления в систему государственной власти.

Несколько уравновесить эту негативную, на наш взгляд, тенденцию способно изменение состава субъектов, участвующих в бюджетном процессе. В частности, увеличивается роль государственных органов в части контроля за соблюдением требований законодательства. С другой стороны, возрастает роль общественности при принятии решений о бюджете [2, ст. 28]. Появляется также новый орган в системе местного самоуправления – контрольный орган муниципального образования, который наделяется контрольными полномочиями в бюджетном процессе [2, ст. 38]. Можно констатировать, что законодательно закреплены предпосылки для открытости бюджетного процесса. Под открытостью бюджета и бюджетного процесса муниципального образования мы понимаем возможность своевременного получения широким кругом субъектов местного сообщества разнообразной достоверной информации о бюджете и бюджетном процессе вместе с возможностью оказывать ненасильственным путем влияние на бюджет и бюджетный процесс на любом его этапе. Подходит для описания открытого бюджета формула Центра «Стратегия»: «Бюджет, который можно понять, и на который можно влиять».

В результате конечный потребитель (субъекты местного сообщества) получает возможность влиять на цели бюджетного процесса, указы-

вая на результаты, которых желательно достичь. Кроме того, открытость (прозрачность) бюджета муниципального образования [5] демонстрирует переход его в новое качество – из фонда денежных средств органов местного самоуправления в основной денежный фонд местного сообщества. Это значит, что большую роль начинают играть внебюджетные источники, и уровень удовлетворения потребностей местного сообщества увеличивается за счет интеграционного эффекта. Таким образом, повышается эффективность бюджета, которая зависит не столько от абсолютного объема доходов и расходов, сколько от способности субъектов бюджетного процесса сочетать имеющиеся в наличии ресурсы и существующие потребности.

Такая трансформация бюджета и бюджетного процесса помимо очевидного социального эффекта имеет и экономический эффект, выражающийся в сумме целого ряда показателей: объем привлеченных внебюджетных средств, уменьшение средней цены муниципального заказа за счет усиления конкуренции, экономия за счет снижения неактуальных для местного сообщества расходов и т. п.

Приведем пример указанного экономического эффекта.

В таблице 1 приведены показатели финансирования двух целевых программ социально-экономического развития г. Тольятти за 5 лет. Обе программы являются традиционными для города, принимаются каждый год, относятся к социальной сфере. Тем не менее имеются различия в подходах к управлению программами.

Программу «Молодежь Тольятти» разрабатывает Комитет по делам молодежи мэрии г. Тольятти. В 2003 г. эту структуру возглавила Н.А. Тонковидова, участник Молодежного парламента при Тольяттинской городской думе. Основные цели, поставленные новым руководителем, включали модернизацию системы документооборота в сфере молодежной политики, привлечение внебюджетных источников к финансированию отрасли, увеличение прозрачности и подотчетности отрасли городскому сообществу. Основными результатами работы за 3 года стали:

- совершенствование отчетности по программе, использование актуальных показателей оценки программы, проведение процедур общественной оценки программы;
- привлечение внебюджетных источников финансирования (собственные средства НКО, средства спонсоров, средства областного и федерального бюджетов);
- выявление и поддержка актуальных проектов городской молодежи – около 50% бюджетных средств, выделяемых на программу, распределяется в рамках открытого конкурса проектов.

Таблица 1

Показатели финансирования программ СЭР в г. Тольятти в 2001-2005 гг.

Название программы	Источники средств	Годы						
		2001	2002	2003	2004	2005 (план)	Изменение 2005/2001	Темп изменений 2005/2001, %
Молодежь Тольятти	бюджет	8147	6 401	6401	4560	2560	-5 587	-68,58%
	внебюджет	0	0	1051	8905	6117	6 117	-
	всего	8147	6401	7452	13465	8677	530	6,51%
Физкультура и спорт	бюджет	18903	36965	1636	1 636	1600	-17 303	-91,54%
	внебюджет	0	0	0	360	300	300	-
	всего	18903	36965	1636	1996	1900	-17 003	-89,95%
Бюджет г. Тольятти (расходы)	тыс. руб.	3973616	3891559	4697965	5231538	3708000	-265 616	-6,68%

Программа «Развитие физической культуры и спорта» разрабатывается и исполняется в основном Комитетом по физической культуре и спорту мэрии г. Тольятти. К финансированию программы фактически не привлекаются сторонние партнеры, не налажена система прозрачной отчетности. Практически ежегодно происходит сокращение финансирования программы по перечисленным причинам.

В результате общее финансирование программы «Молодежь Тольятти», которая в большей степени соответствовала критерию открытости, в 2005 г. возросло по сравнению с 2001 г. (при снижении на 68,58% объема бюджетного финансирования) на 6,51% при том, что объем расходов бюджета в целом уменьшился на 6,68%.

Приведенный несложный анализ позволяет, тем не менее, констатировать важную тенденцию, которая подтверждается при рассмотрении других отраслей социальной сферы в г. Тольятти (культура, социальная защита, экология и т. п.).

В тех сферах, где открытость была выше, наблюдалась консолидация субъектов местного сообщества для решения актуальных проблем сообщества в данной сфере, что приводило, в частности, к повышению доли внебюджетных источников финансирования сферы. В результате функционирование сферы становилось более устойчивым к внешним воздействиям (сокращение расходов бюджета).

Таким образом, можно констатировать, что повышение открытости бюджета способствует повышению устойчивости развития муниципального образования.

Организация открытого бюджетного процесса: мифы и реальность

Открытость бюджетного процесса продолжает на сегодняшний момент оставаться скорее исключением, нежели правилом, в практике работы муниципалитетов России.

Сотрудниками муниципалитетов приводятся различные объяснения, которые можно свести к 3 пунктам:

1. Увеличение трудоемкости работ сотрудников местной администрации. В частности, общий перечень работ дополняется следующими работами:

- консультирование заинтересованных лиц и организаций, а также ведение связанного с этим процессом делопроизводства;
- подготовка и распространение дополнительной информации о бюджете и бюджетном процессе, адаптированном для различных типов аудиторий;

- организация и проведение различного рода публичных мероприятий (слушаний, конференций, собраний), посвященных бюджетной тематике.

2. Увеличение затрат на разработку и утверждение бюджета, в частности:

- увеличение затрат на оплату труда сотрудников, обусловленных п. 1;
- затраты на размещение в СМИ разнообразной информации о бюджете и бюджетном процессе;
- затраты на организацию и проведение публичных мероприятий (аренда помещений, обеспечение общественной безопасности и правопорядка, размножение материалов и т. п.).

3. Увеличение сроков разработки и утверждения бюджета за счет:

- необходимости резервирования времени на консультации с заинтересованными лицами, проведение массовых мероприятий и внесение изменений в проект бюджета в соответствии с итогами этих мероприятий;
- затрат времени на размещение информации в СМИ;
- увеличения загрузки сотрудников.

Действительно, перечисленные затраты вполне реальны, хотя и различны в разных муниципальных образованиях. Однако постановка вопроса заключается не в том, сколько «стоит» открытость бюджета, но в том, соответствуют ли затраты тому эффекту, который будет получен. Как показывает практика муниципалитета г.Тольятти, полученный эффект в целом по бюджету составляет не менее 1% бюджета (37 млн. руб.), что на порядок превышает все возможные затраты на повышение открытости.

Поэтому, на наш взгляд, проблема открытости бюджета носит не экономический, а скорее, политический, или даже этический, характер, и решение ее целиком и полностью зависит от позиции субъектов местного сообщества.

Тем не менее последние изменения в законодательстве могут стать тем внешним фактором, который изменит ситуацию в области открытости. Одним из важнейших изменений в законодательстве о местном самоуправлении [2] является введение норм, обеспечивающих привлечение широкой общественности к обсуждению и принятию решений о бюджете (см. ст. 28-33, 52).

Анализ существующей ситуации в городах показывает, что возможна формализация механизмов общественного участия, когда публичные слушания, например, становятся лишь способом легитимации

принятых чиновниками решений. Такая ситуация недопустима, в первую очередь, из-за опасности социальных взрывов: в условиях сокращения бюджетного финансирования ключевых отраслей городской жизни, переложения многих расходов на самих граждан увеличивается вероятность несанкционированных акций (митингов, пикетов, забастовок), которые могут привести к драматичным последствиям.

Поэтому, на наш взгляд, уже в настоящий момент органам местного самоуправления необходимо предпринимать действия по обеспечению открытости муниципального управления и вовлечению общественности в процесс принятия решений. Особую значимость приобретают вопросы вовлечения населения в бюджетный процесс, который объединяет городское сообщество в поиске конкретных механизмов решения разнообразных проблем.

В то же время актуален поиск технологии, которая позволила бы минимизировать указанные выше затраты труда, времени и средств на обеспечение открытости бюджетного процесса.

Технологии открытого бюджетного процесса

Традиционным для российской практики источником финансирования открытости бюджетного процесса являются средства отечественных и зарубежных доноров, собственные средства некоммерческих организаций и академических учреждений (Центр «Стратегия», проект «Открытый бюджет» и т. п.). Недостатком подобного механизма является то, что при отсутствии финансирования организаторы часто вынуждены приостановить или даже закрыть проект.

На наш взгляд, на сегодняшнем этапе развития отношений финансирование функции обеспечения открытости бюджетного процесса должен снова взять на себя муниципалитет.

Для того чтобы выполнение этой функции не было во всех отношениях затратным, предлагается организация интерактивной системы «электронного бюджета» [6, 7]. Система электронного бюджета муниципального образования представляет собой расширенную форму представления бюджета города, обеспечивающую различным пользователям возможность совершать определенные действия с разнообразной информацией о бюджете и бюджетном процессе на основе широкого использования информационных технологий. Очевидно, что система электронного бюджета является прогрессивной формой доступа к информации о бюджетном процессе города, обеспечивая экономию времени пользователей, снижение затрат муниципалитета, прозрачность работы местных органов власти, повышение культуры пользова-

телей, интеграцию местного сообщества. Система электронного бюджета может служить катализатором развития других приложений, относящихся к электронному правительству.

Однако широкого распространения она не получила. В большинстве рассмотренных нами городов системы электронного бюджета не существует. Под электронным бюджетом понимается обычно только наличие на сайте органов власти электронной копии документации по бюджету, причем ее содержание, полнота, удобство зависят только от политической воли властей, грамотности и широты кругозора обслуживающих их специалистов по ИТ. Несколько более благополучной является ситуация в гг. Санкт-Петербурге и Петрозаводске, где соединение интересов властей, общественников, доноров, журналистов, академических деятелей при весьма высоком образовательном уровне сделало возможным выстраивание довольно полной и удобной системы информации (см., например, разработки центра «Стратегия» – www.transparentbudget.ru). Весьма показателен портал «Местный бюджет» (localbudget.karelia.ru), который позволяет проводить анализ целого ряда местных бюджетов с применением последних достижений в области информационных технологий. Однако в большинстве городов существующие электронные источники информации о бюджетном процессе не удовлетворяют потребности пользователей.

Тем не менее создание описанной системы не требует от ОМС ни существенных финансовых затрат, ни значительных объемов рабочего времени. Приведем примерную оценку затрат времени и средств на первых этапах создания системы.

На нулевом этапе происходит заключение договора о регистрации и поддержке домена, а также о поддержке веб-сервера с местным Интернет-провайдером. Максимальная годовая стоимость этих работ не превышает 10 – 15 тысяч рублей. Для эксплуатации сайта ОМС на начальных этапах достаточно нанять 1 программиста (веб-мастера), возможно, из числа студентов вузов, годовой размер оплаты труда которого составит около 70 тыс. рублей.

На первом этапе предполагается размещение на веб-сайте только классифицированной нормативно-правовой информация по бюджету и бюджетному процессу (Положение о бюджетном устройстве и процессе, бюджетные классификаторы и т. п.), а также самого бюджета, с краткой аннотацией каждого крупного акта. Особенно полезно размещение документации в случае, если между ОМС и крупной компанией – поставщиком справочно-правовых систем не заключен договор о сотрудничестве и нормативные акты ОМС в этих системах отсутствуют.

Как правило, размещение этих документов не требует отдельного ресурса времени и средств и выполняется программистом на основе электронных форм документов, предоставленных чиновниками муниципалитета. Однако уже в этом случае происходит экономия средств местного бюджета – наиболее объемные муниципальные нормативные акты, которые в соответствии со ст. 52 ФЗ «Об общих принципах...» должны быть доведены до сведения населения, размещаются не в периодической печати, а на сайте. Работы по нулевому и первому этапам могут быть завершены за 1-2 месяца. Предполагается, что на сайте бюджет размещается в той же форме, в которой поступает для рассмотрения в городскую думу (как правило, документы Word и Excel), со всеми приложениями, не составляющими государственной тайны.

На втором этапе возможно внедрить бюджетный календарь, в котором будут указаны мероприятия/действия в бюджетном процессе, сроки их реализации, ответственные лица, результаты, требования к действиям. Он составляется на основе Положения о бюджетном устройстве в муниципальном образовании и позволяет гражданам самостоятельно определять время и формы своего участия в бюджетном процессе. На этом этапе рекомендуется внедрить систему общественного резонанса – открыть форум, круглые столы или иное обсуждение проекта бюджета. Стоимость этого этапа включает оплату труда специалиста ОМС, который занимается модерированием форумов, ответами на вопросы граждан.

На дальнейших этапах [6] ресурс электронного бюджета должен наполниться сопутствующей нормативной, статистической и аналитической информацией в различных формах, средствами визуализации информации (графики, диаграммы, ГИС), а также предлагать опции для самостоятельного простого анализа (например, анализ динамики и соотношения различных статей расходов). Система должна обеспечивать сегментацию бюджета как финансового документа в разрезе любого из видов и уровней классификации и предлагать удобную форму работы с любым сегментом. Должно быть обеспечено внедрение механизмов принятия решений (электронные голосования или рейтинги, анкетирования, фокус-группы, электронные круглые столы, рабочие группы).

Внедрение системы электронного бюджета не предполагает отказа от проведения публичных слушаний. Эта система призвана способствовать проведению слушаний, обсуждений, собраний через предоставление всей необходимой информации в удобной для пользователя форме. Кроме того, она позволяет вовлекать в управленческие процес-

сы не только наиболее активную часть общественности (которая, как правило, активна вне зависимости от используемой формы работы), но и относительно широкий круг студентов, участников НКО, представителей ТОС, профсоюзов и т. п.

Таким образом, применение информационных технологий для обеспечения общественного участия в бюджетном процессе высвобождает финансовый и организационный ресурс органов местного самоуправления для проведения публичных слушаний, более тесной и конструктивной работы с общественностью.

Предлагаемая концепция системы электронного бюджета особенно актуальна для крупных муниципальных образований. Как правило, в них наиболее остро стоит несколько вопросов: согласование приоритетов бюджетного процесса, выбор исполнителей бюджета, отчетность об исполнении бюджета. Использование информационных технологий позволяет наилучшим образом доносить эту информацию, в то время как в небольших муниципальных образованиях, возможно, более целесообразно проводить публичные мероприятия или размещать информацию в печатных СМИ. Эффект связан с минимизацией разного рода транзакционных издержек – расходов на транспорт, почтовую связь, оборудование специальных рабочих мест, затрат времени муниципальных служащих. Поэтому мы считаем целесообразным рекомендовать органам местного самоуправления крупных муниципальных образований одним из приоритетных направлений своей информационной политики избрать повышение открытости бюджетного процесса за счет использования ИКТ.

В г. Тольятти существует опыт работы в рамках некоторых из перечисленных форм. В частности, в сфере молодежной политики, культуры и образования практикуется конкурсное распределение средств на проекты некоммерческих организаций, муниципальных учреждений, творческих коллективов и индивидуальных заявителей. Первой в Самарской области в 1995 году в городе появилась Общественная палата, принимающая участие в обсуждении как стратегических документов развития города (Генеральный план, Концепция социально-экономического развития, Концепция развития туризма, Концепция развития некоммерческих организаций, Устав г. Тольятти), так и документов, непосредственно затрагивающих различные аспекты городской жизни (бюджеты, целевые программы, положения).

В настоящее время на сайте городской думы за определенный период до заседания любому желающему доступен пакет всей документации, которую получают депутаты думы. Доступен также бюджет города

с приложениями (в СПС «Консультант Плюс»). Существует возможность участия в электронных рабочих группах по различным вопросам.

На сайте мэрии г. Тольятти еженедельно размещаются (и рассылаются по электронной почте) пресс-релизы, содержащие актуальную информацию о городской жизни. На сайте мэрии размещены также документы по пространственному развитию города (часть карт Генерального плана, правила землепользования и застройки и т. д.).

Отдельного внимания заслуживают сайты некоторых структурных подразделений, в частности, Департамента культуры, Департамента образования, Комитета по физкультуре и спорту. Они содержат обновляемую информацию о городских мероприятиях, анонсы конкурсов, картографические материалы.

Для ознакомления с практикой работы ОМС г. Тольятти рекомендуем обратиться к новому portal.tgl.ru.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.98 № 145-ФЗ с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 05.08.2000г. № 116-ФЗ, от 08.08.2001г. № 126-ФЗ, от 20.08.2004г. № 120-ФЗ.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

3. Федеральный закон от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений».

4. Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах (одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249).

5. Замятина М. Ф. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе: Аналитический доклад / М. Ф. Замятина, В. А. Бескровная, Т. И. Виноградова, Д. О. Торхов. СПб. 2002. 60 с.

6. Радьков В. В. Управленческие аспекты создания системы электронного бюджета муниципального образования / В. В. Радьков // Социальное управление: реалии и проблемы российского общества: Материалы межрегиональной конференции. Казань, 2004.

7. Радьков В. В. Проблемы построения системы электронного бюджета муниципального образования / В. В. Радьков // Программа ЮНЕСКО «"Информация для всех": Всеобщий доступ к информации»: Материалы международной конференции. СПб.: Центр «ПИК» Минкультуры РФ, 2004.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ В БЮДЖЕТАХ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ СЗФО

А. С. Ревайкин

Главный научный сотрудник Института
экономики КарНЦ РАН, д. э. н., профессор,
г. Петрозаводск

Основными проблемами реформирования межбюджетных отношений являлись и являются:

- обеспечение в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образованиях на всей территории РФ удовлетворения потребностей населения на уровне государственных минимальных социальных и финансовых стандартов;
- повышение самостоятельности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;
- стимулирование субъектов РФ и муниципальных образований на увеличение доходного потенциала территории, обеспечивающего, как правило, собственными доходами расходных полномочий субъектов РФ и муниципальных образований;
- создание соответствующих механизмов, обеспечивающих решение названных проблем;
- повышение самостоятельности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, расширение фискальных полномочий региональных органов власти.

Оптимальное сочетание двух взаимосвязанных функций межбюджетных отношений: выравнивание бюджетной обеспеченности и стимулирование наращивания налогового потенциала территории зависит от степени равнозначных доходных источников (полностью или частично), обеспечивающих расходные обязательства всех уровней власти.

Тому, как сложилась структура доходных источников в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образованиях СЗФО посвящена данная работа.

Вначале рассмотрим доходный потенциал в консолидированных бюджетах в расчете на душу населения (табл. 1).

Таблица 1

*Доходы в консолидированных бюджетах регионов СЗФО
(в расчете на одного жителя, руб.)*

Годы	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Северный район</i>					
Республика Карелия	7 061	8 043	10 847	11 883	14 775
Республика Коми	9 534	11 329	14 846	16 083	15 506
Архангельская область	4 592	6 804	9 700	11 478	13 815
Ненецкий нац. округ	48 303	60 747	64 478	71 095	110 698
Вологодская область	7 199	8 118	10 268	13 300	19 809
Мурманская область	8 654	7 659	12 417	13 964	18 431
<i>Северо-Западный район</i>					
Калининградская область	4 651	5 752	8 147	9 633	11 828
Ленинградская область	5 534	7 529	9 948	10 790	13 522
Новгородская область	4 574	5 649	6 876	8 597	10 926
Псковская область	4 036	5 692	8 461	9 303	10 439
Санкт-Петербург	8 194	11 894	14 269	16 589	20 608

Общим для всех регионов является заметный рост доходного потенциала и сохранение различий между максимальной и минимальной величинам. В регионах Северного района, без учета Ненецкого национального округа, в 2004 г. по сравнению с 2000 г. они сократились с 2,1 до 1,3 раза. В регионах Северо-Запада различия между максимальной и минимальной величинам сохранились на уровне 2000 г. – 2 раза.

Перейдем к анализу структуры источников доходов в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований.

В таблице 2 приведены данные по структуре доходов по видам доходов бюджета.

Таблица 2

*Структура источников доходов по видам в бюджетах субъектов РФ
СЗФО в 2004 г., в % ко всем доходам*

	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления
<i>Северный район</i>			
Республика Карелия	57,7	6,5	24,6
Республика Коми	89,3	2,7	7,9
Архангельская область	53,6	6,4	31,8
Ненецкий национальный округ	84,7	5,2	4,1

	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления
Вологодская область	88,3	3,4	7
Мурманская область	65,7	5,2	19,4
<i>Северо-Западный район</i>			
Калининградская область	63,3	5,7	31
Ленинградская область	81,8	4,8	2,6
Новгородская область	58,2	2,3	27,2
Псковская область	41,4	3,4	42,4
Санкт-Петербург	73,5	16,8	-3,8

Общим для всех регионов, за исключением Санкт-Петербурга, является наличие в доходах бюджетов субъектов РФ всех видов бюджетных доходов. В то же время в соотношении между максимальной и минимальной величинами по каждому виду доходов существует межрегиональная асимметрия. Так, различия между максимальной и минимальной величинами в регионах Северного района составили: по налоговым доходам – 1,7 раза, по неналоговым доходам – 2,4 раза и по безвозмездным перечислениям – 4,5 раза. По регионам Северо-Западного района эти различия больше: по налоговым доходам – 2 раза, по неналоговым доходам – 7,3 раза и по безвозмездным перечислениям – 16,3 раза. Следует заметить, что во всех регионах, за исключением Санкт-Петербурга, неналоговые доходы, которые должны «зарабатывать» сами регионы, составляют очень незначительную величину. В то же время в семи субъектах РФ безвозмездные перечисления составляют существенную часть общих доходов. Просматривается общая тенденция: чем меньшая доля налоговых доходов, тем больше доля безвозмездных перечислений.

Рассмотрим аналогичную структуру в местных бюджетах (табл. 3).

Таблица 3

*Структура по видам доходов в местных бюджетах субъектов РФ
СЗФО в 2004 г., в % ко всем доходам*

	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления
<i>Северный район</i>			
Республика Карелия	35,5	8,5	51,7
Республика Коми	20	5,5	74,5
Архангельская область	38,9	3,4	51,7
Ненецкий национальный округ	50,2	1,6	48

	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления
Вологодская область	56,6	4,3	35,8
Мурманская область	57,5	4,6	35,6
<i>Северо-Западный район</i>			
Калининградская область	50	7,6	41,2
Ленинградская область	46	7,8	40,4
Новгородская область	61	10,6	28,4
Псковская область	55,7	3,9	40,3
Санкт-Петербург	67,8	12,5	19,7

По сравнению со структурой по видам доходов в доходах бюджетов субъектов РФ в местных бюджетах всех регионов доля налоговых доходов меньше, а безвозмездных перечислений существенно больше. Доля неналоговых доходов, как и в бюджетах субъектов РФ, очень незначительна. Такое состояние порождает иждивенческие настроения муниципальных властей и незаинтересованность в наращивании доходного потенциала.

В местных бюджетах регионов Северного района межрегиональные соотношения между максимальной и минимальной величинами составили: по налоговым доходам – 2,9 раза, по неналоговым доходам – 2,5 раза и по безвозмездным перечислениям – 2,1 раза.

В Федеральном законе «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» определены для всех субъектов РФ следующие региональные налоги: налог на имущество организаций – по нормативу 100%; налог на игорный бизнес – по нормативу 100%; транспортный налог – по нормативу 100%.

О том, какое сложилось соотношение между региональными налогами и федеральными налогами и сборами в субъектах РФ СЗФО, можно судить по данным таблицы 4.

Таблица 4

*Структура по уровням доходов в бюджетах субъектов РФ СЗФО
в 2004 г., в % ко всем доходам и сборам*

	Региональные налоги	Федеральные налоги и сборы
<i>Северный район</i>		
Республика Карелия	3,2	54,3
Республика Коми	5,2	84,1
Архангельская область	4,1	49,5

	Региональные налоги	Федеральные налоги и сборы
Ненецкий национальный округ	8,7	76
Вологодская область	2,5	85,8
Мурманская область	6,7	59
<i>Северо-Западный район</i>		
Калининградская область	5,6	57,7
Ленинградская область	6,9	74,9
Новгородская область	6,9	51,3
Псковская область	4,3	37,1
Санкт-Петербург	7,2	66,3

Различия между максимальной и минимальной величинами в регионах Северного района составляют: по региональным налогам – от 8,7 до 2,5% (2,7 раза), по федеральным налогам и сборам – от 85,8 до 49,5% (1,7 раза). Соответственно по регионам Северо-Западного района – от 7,2 до 4,3% (1,7 раза) и от 74,9 до 37,1% (2,1 раза).

Сохранение такого положения в процессе реформирования закрепляет по существу полную зависимость субъектов РФ от Центра, не обеспечивает реализацию одного из важных принципов федерализма – самостоятельность бюджетов субъектов РФ. Кроме того, это не стимулирует регионы в наращивании налогового потенциала.

В Федеральном законе «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» определены доходы местных бюджетов на трех уровнях муниципальных образований: поселений, муниципальных районов и городских округов. Для каждого уровня определены местные налоговые и неналоговые доходы и доходы за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

На уровне поселений в бюджеты зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов: земельный налог – по нормативу 100%, налог на имущество физических – по нормативу 100%. В бюджеты муниципальных районов: земельный налог, взимаемый на межпоселенных территориях, – по нормативу 100%, налог на имущество физических лиц, взимаемого на межпоселенных территориях, – по нормативу 100%.

О том, какую роль играют местные налоги в формировании общих доходов в бюджетах муниципальных образований до перехода на поселенческий принцип, дают представление данные таблицы 5.

Таблица 5

*Структура налоговых доходов в местных бюджетах субъектов РФ
СЗФО в 2004 г., в % ко всем доходам и сборам*

	Местные налоговые доходы	Федеральные и региональные налоги и сборы
<i>Северный район</i>		
Республика Карелия	0,13	35,37
Республика Коми	0,11	19,89
Архангельская область	0,2	38,7
Ненецкий национальный округ	0,1	50,1
Вологодская область	8	48,6
Мурманская область	0,02	57,48
<i>Северо-Западный район</i>		
Калининградская область	0,2	48,8
Ленинградская область	0,3	45,7
Новгородская область	0,3	60,7
Псковская область	0,2	55,2
Санкт-Петербург	11,5	56,8

Соотношение между местными налогами и федеральными налогами и сборами в бюджетах муниципалитетов существенно меньше по сравнению с соотношением между региональными налогами и федеральными налогами и сборами.

В девяти регионах оно колеблется от 0,02 до 0,3%. При таком положении бюджеты муниципальных образований полностью зависят от федеральных и региональных налогов и сборов и безвозмездных перечислений субъектов РФ. Ни о какой самостоятельности местных бюджетов не может быть и речи.

Внутрирегиональная разница между максимальной и минимальной величинами в доле местных налогов в общих доходах в регионах Северного района составляет 2,9 раза, в регионах Северо-Западного района – 1,3 раза. Соответственно разница между максимальной и минимальной величинами в доле федеральных налогов и сборов составляет в регионах Северного района – 2,9 раза, в регионах Северо-Западного района – 1,3 раза.

Определяющая роль в формировании налоговых доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований федеральных налогов и сборов определяет необходимость анализа существующей асим-

метрии их. Такая необходимость определяется и тем, что федеральные налоги, зачисляемые в доходы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований по своему экономическому содержанию и значимости не равнозначны.

В настоящее время БК РФ налог на прибыль предприятий (организаций) зачисляется в бюджеты субъектов РФ по ставке, установленной РФ – 18%, по нормативу – 100%. Сумма налога на прибыль в регионах зависит от количества хозяйствующих субъектов, масштабов производства, его эффективности, в конечном – от налогооблагаемой базы. Этим определяется различная роль, значимость налога на прибыль в формировании бюджетных доходов в субъектах РФ, его асимметрия.

Об этом свидетельствуют данные диаграммы, приведенной на рисунке 1. Разница между максимальной и минимальной величинами по доле налога на прибыль в общих доходах составила 15,8 раз.

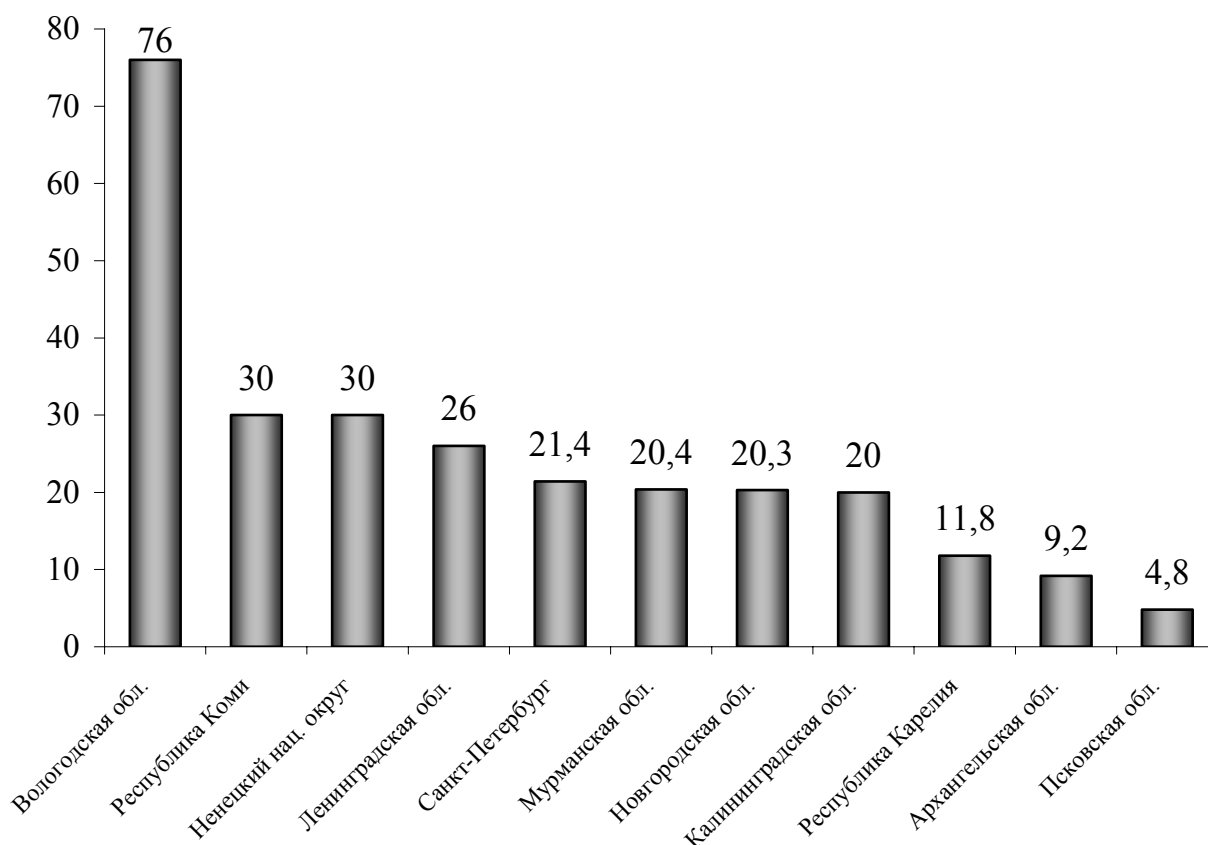


Рис. 1. Налог на прибыль предприятий и организаций

К числу основных федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, относится налог на доходы физических лиц. В БК РФ с

учетом изменений ФЗ № 141 в доходы субъектов РФ этот налог зачисляется по нормативу 70%. Экономическая природа и значимость налога на доходы физических лиц отличны от налога на прибыль. Основными факторами, определяющими налогооблагаемую базу, а следовательно, и сумму налога, являются численность занятых в экономике региона и величина заработной платы различных категорий работников. Межрегиональные различия по налогооблагаемой базе этого налога меньше, чем по налогу на прибыль. В то же время имеют место заметные различия. Об этом свидетельствуют данные следующей диаграммы (рис. 2).

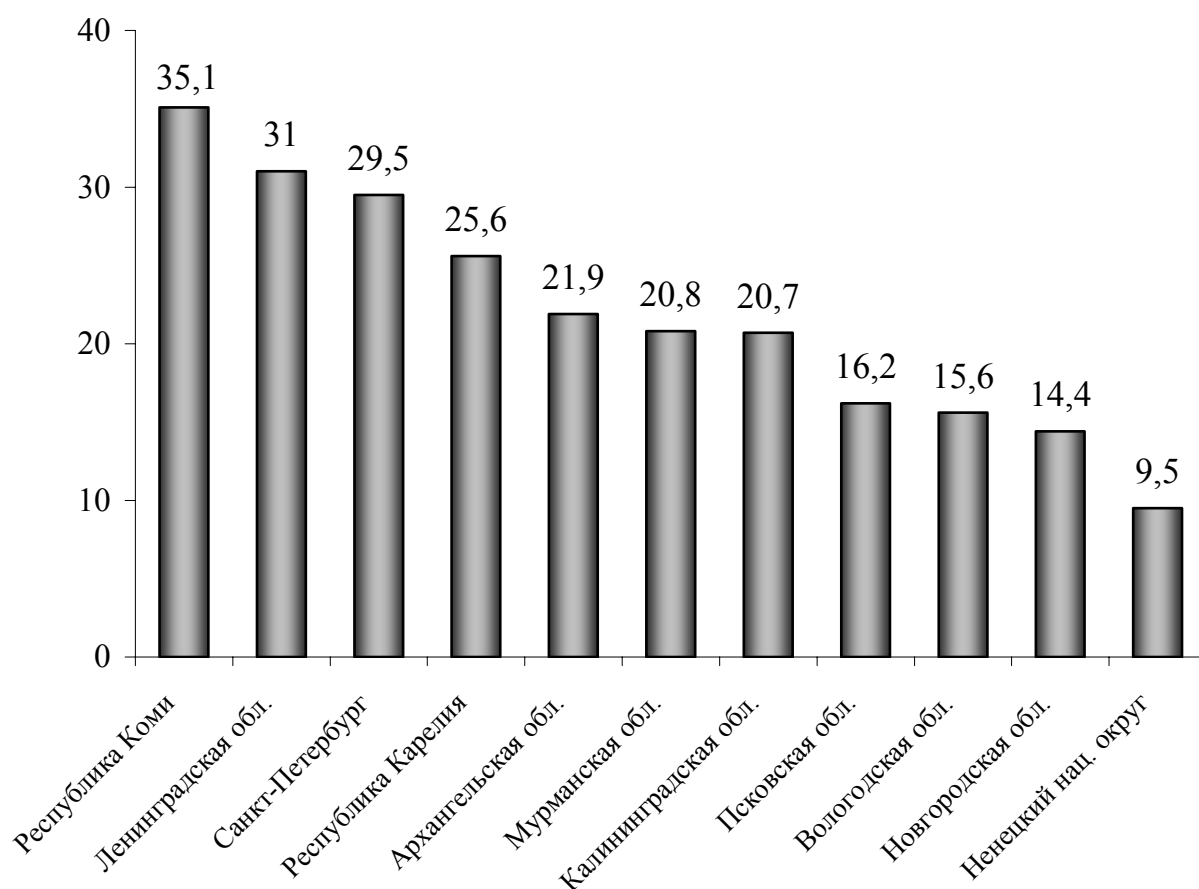


Рис. 2. Налог на доходы физических лиц

Соотношение между максимальной и минимальной величинами доли налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов субъектов РФ составляет 3,7 раза.

Следующий по значению в формировании бюджетных доходов источник налоговых доходов – налог на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы, основную часть которых составляет

налог на товары и услуги в форме акцизов. Общим для всех регионов является то, что этот источник менее значим по сравнению с предыдущими налогами. В тоже время существует значительная межрегиональная асимметрия. В этом убеждают данные диаграммы (рис. 3).

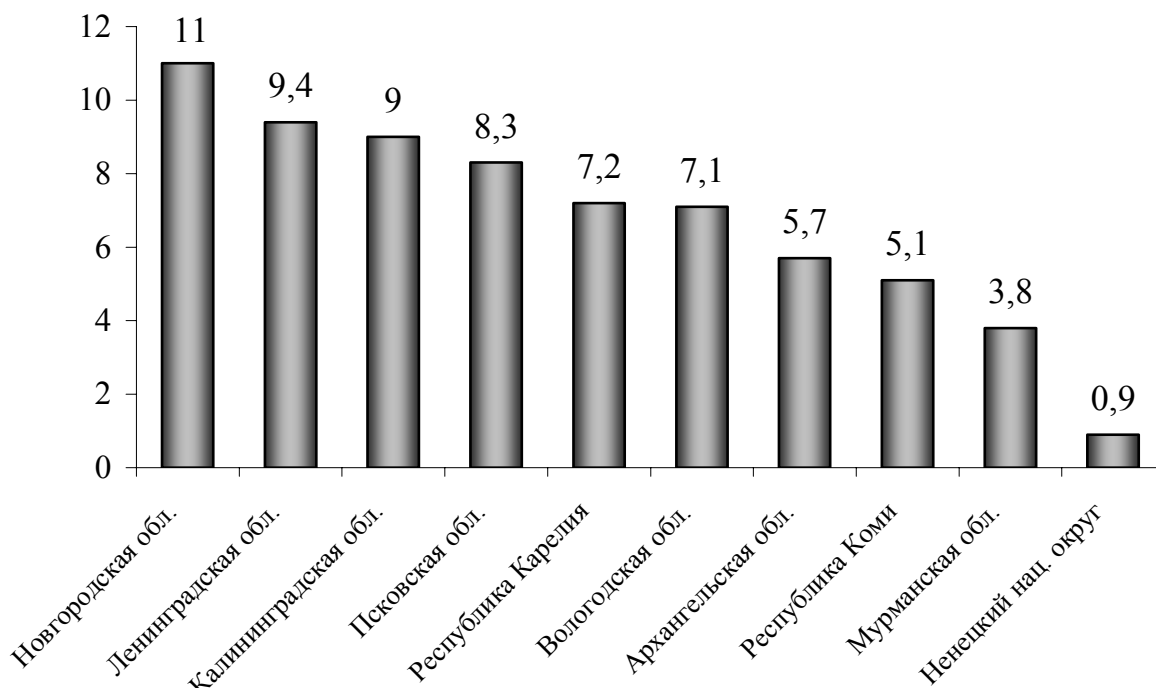


Рис. 3. Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы

Диапазон этого источника – от 11% общих доходов до 0,9%, т. е. разница между максимальной и минимальной величинами составляет 12,2 раза.

К федеральным налогам относятся платежи за пользование природными ресурсами. О роли этих платежей в формировании бюджетных доходов субъектов РФ СЗФО, их межрегиональной асимметрии можно судить по данным следующей диаграммы (рис. 4).

В пяти регионах доля платежей за пользование природными ресурсами в общих доходах составляет менее 50% максимальной величины. Соотношение между максимальной и минимальной величинами составляет 6,8 раза.

Анализ влияния основных федеральных налогов на формирование местных бюджетов показал, что основные тенденции, связанные с межрегиональной асимметрией, соотношением между максимальной и минимальной величинами по каждому из вышерассмотренных налогов те же, что и в регионах.

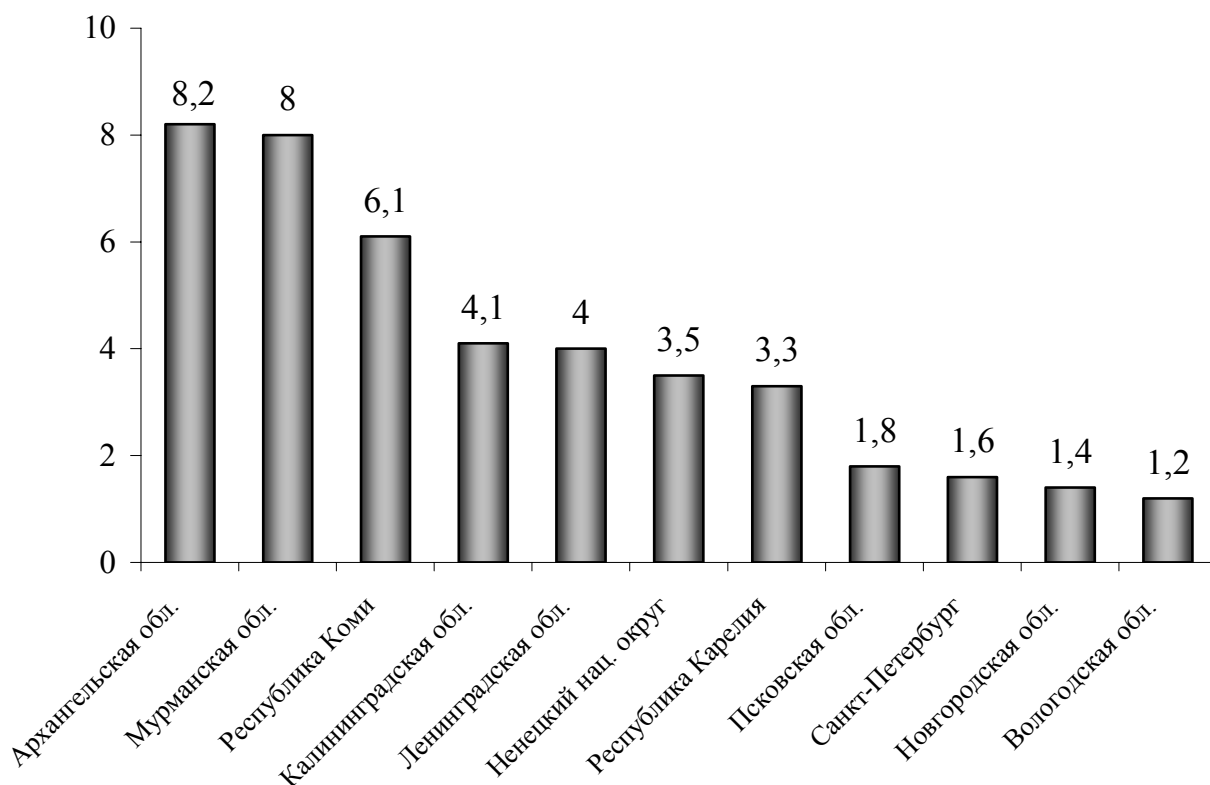


Рис. 4. Платежи за пользование природными ресурсами

Так, соотношение между максимальной и минимальной величинами составило по доле в общих доходах: по налогу на прибыль – 22,3 раза, по налогу на доходы физических лиц – 3,5 раза, налогу на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы – 36,5 раза, по платежам за пользование природными ресурсами – 31,5 раза.

Анализ основных федеральных налогов, составляющих в регионах СЗФО от 81 до 95% всех налоговых поступлений, свидетельствует о наличии значительных межрегиональных различий каждого налога в формировании общих бюджетных доходов. В этой связи представляется недостаточно обоснованным в новой редакции БК РФ зачисление в бюджеты субъектов РФ от федеральных налогов и сборов по единым ставкам. Такая мера формально ставит все субъекты РФ в равное положение. Фактически же из-за неравнозначной степени влияния основных федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, на формирование их бюджетных доходов – в неравное.

В БК РФ определен порядок установления органами государственной власти субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты. Согласно этому порядку, законом субъекта РФ могут быть установлены единые для

всех поселений и муниципальных районов нормативы отчислений в их бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов. Исключение сделано лишь для налога на доходы физических лиц, регламентирована по которому лишь минимальная ставка.

Муниципальные образования, как и регионы, существенно отличаются по условиям формирования налогооблагаемой базы федеральных и региональных налогов и сборов. При установлении единых ставок отчислений от этих налогов и сборов в местные бюджеты в неравном положении оказываются муниципалитеты.

Выводы и предложения:

1. Сложившаяся асимметрия в душевой обеспеченности доходами в бюджетах субъектов РФ СЗФО и муниципальных образований – это важный показатель несовершенства межбюджетных отношений, не обеспеченности равных возможностей в получении бюджетных услуг на всей территории СЗФО.

2. Существенная дисперсия в структуре доходных источников (налоговые, неналоговые доходы, безвозмездные перечисления), структуре основных налогов в бюджетах субъектов РФ, особенно в местных бюджетах. Это результат в значительной мере существенных межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития, что недостаточно учитывается при определении доходных полномочий регионов и муниципальных образований.

3. Низкая доля неналоговых доходов и сравнительно высокая доля безвозмездных перечислений в общих бюджетных доходах, особенно в местных бюджетах. В то же время именно эта часть бюджетных доходов в значительной мере зависит от региональных и муниципальных властей.

4. Крайне низкая доля региональных налогов в доходах субъектов РФ, особенно местных налогов в доходах муниципальных образований, что противоречит принципу самостоятельности и сравнительной самодостаточности бюджетных доходов.

Первоочередными мероприятиями по совершенствованию межбюджетных отношений, по моему мнению, следует считать:

- для повышения уровня обеспеченности субъектов и муниципальных образований пересмотреть распределение доходных источников, включая налоговые, в максимально возможной степени равномерно; нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемые в бюджеты субъектов и муниципальных образований, следует дифференцировать с учетом уровня социально-экономического развития регионов;

- в целях объективного формирования и распределения Федерального фонда финансовой помощи для выравнивания бюджетной обеспеченности на уровне минимальных государственных стандартов на всей территории РФ вернуть в БК РФ в статью 6 понятие «минимальные государственные социальные стандарты» и в статью 7 – «О бюджетных полномочиях федеральных органов государственной власти» положение: «установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг». В этой связи необходимо принять федеральный закон о минимальных государственных социальных стандартах, а Правительству РФ на основе этого закона разработать дифференцированные социальные и финансовые нормативы.

СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Л. И. Розанова

Старший научный сотрудник Института экономики КарНЦ РАН,
к. э. н., г. Петрозаводск

Реформирование экономики связано как с изменениями общественных отношений, так и необходимостью организации различных учреждений и методов, с помощью и при применении которых достигается управляемость общественного хозяйства. Одним из важнейших инструментов влияния государства на перераспределение денежных потоков для поддержания в равновесии общественного хозяйства является государственный бюджет. Бюджетный процесс определяется как важнейшее средство для осуществления государственных задач в экономической и финансовой областях. Поскольку бюджетный процесс теснейшим образом связан со всеми сторонами общественной и государственной жизни, находящимися в переходном состоянии развития, а следовательно, и с переходным характером временно принимаемых мер, то и прогнозирование доходной части бюджета связано с трудной предсказуемостью. В таких условиях основное внимание должно уделяться как формированию доходной части бюджета, так и исключительному контролю за его использованием в расходной части. Одной из задач является формирование контролируемой бюджетной

системы. Закон о бюджете вносит точный и определенный порядок в распоряжение финансовыми средствами. Присоединение принципа публичности в сфере контроля использования этих средств позволяет оптимизировать расходную часть, выявляя причины неэффективного использования, избегать ситуаций, при которых «каждое ведомство было государством в государстве».

В отношении сельскохозяйственного производства на государство возлагается задача поддержания развития аграрного сектора, поскольку существующий диспаритет цен ставит данный сектор в заведомо невыгодное положение в сравнении с другими отраслями экономики. Более высокие темпы роста цен в целом по промышленности и отставание цен производителей в сельском хозяйстве, усугубляющееся к тому же спадом производства, обуславливают снижение его доли в ВРП республики. Несмотря на то, что сельское хозяйство Карелии в структуре валового регионального продукта занимает 2,6% (в 1999 г. – 3,7%), вместе с тем оно остается в ряду важных отраслей общественного хозяйства, поскольку примерно четверть населения республики – это сельское население. Безусловно, основным его занятием остается сельскохозяйственное производство. Причем в хозяйствах населения в последние годы производство продукции снижается меньшими темпами, чем в сельскохозяйственных организациях, почти половина которых до сих пор находится в государственной собственности (из 40 крупных и средних сельскохозяйственных организаций 19 находятся в государственной собственности, 8 – в муниципальной) [2], в то время как в крестьянских (фермерских) хозяйствах наблюдается рост производства. Но государственные субсидии, так же как и кредиты, не всегда попадают в эффективные хозяйства. Как показывают опросы руководителей сельскохозяйственных предприятий, не всегда дотации на сельскохозяйственную продукцию поступают вовремя и в полном объеме. Кроме того, имеют место не денежные расчеты, а натуральные (к примеру, горюче-смазочными материалами или кормами, которые само хозяйство могло бы приобрести по более низким ценам). Высказывается и такое мнение: «Министерство сельского хозяйства выделяет дотации в полном объеме лишь "слабым" хозяйствам, у которых финансовое положение не позволяет вести хозяйственную деятельность в полном объеме. "Крепкие" хозяйства получают дотации в последнюю очередь». В отношении многих фермерских хозяйств и хозяйств населения ситуация с дотациями еще более усугубляется, поскольку имеет значение, по каким каналам идет реализация продукции.

В относительных величинах расходы на сельское хозяйство не столь велики, но для хозяйств, производящих продукцию на рынок, дотации имеют большое значение при условии свободного распоряжения ими, а также эффективного распределения между хозяйствами. Доходная часть республиканского бюджета в 2004 г. составила 7582786 тыс. руб., расходная – 8020655 тыс. руб., дефицит – 437869 тыс. руб. (по данным пресс-службы Правительства РК). Расходы на сельское хозяйство и рыболовство – 265274 тыс. руб. (2,4%). В доходной части единый сельскохозяйственный налог составил 127 тыс. руб. Эти цифры свидетельствуют о том, что производство продуктов питания в условиях Карелии довольно затратное. Но, несмотря на существенную государственную поддержку, сельскохозяйственное производство в последнее пятилетие продолжает снижаться: в 2004 г. индекс физического объема продукции сельского хозяйства по хозяйствам всех категорий составил 87,5%. Причем ухудшаются и финансовые показатели, растет убыточность хозяйств, особенно в животноводстве. Не уменьшается и кредиторская задолженность. Необходимо принимать во внимание те структурные изменения, которые происходят в сельском хозяйстве, чтобы не снижать заинтересованность в занятии сельскохозяйственным производством тех товаропроизводителей, для которых это занятие является жизненно важным или даже смыслом жизни, где они с полной отдачей могут реализовать свой потенциал.

В Постановлении Правительства республики от 18.02.2005 г. № 13-П «О мерах по реализации Закона Республики Карелия "О бюджете РК на 2005 г." определен порядок предоставления субсидий из бюджета РК на государственную поддержку сельскохозяйственного производства в 2005 г. (Приложение №6). Они будут осуществляться по следующим направлениям:

- 1) субсидии для частичного возмещения затрат на производство животноводческой продукции;
- 2) субсидии для частичного возмещения затрат на обновление и повышение продуктивности дойного стада;
- 3) субсидии для частичного возмещения расходов по улучшению почвенного плодородия;
- 4) субсидии для частичного возмещения затрат на уплату процентов по краткосрочным кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2005 г., а также по бюджетным кредитам, полученным на финансирование инвестиционных проектов;
- 5) субсидии для частичного возмещения расходов по приобретению сельскохозяйственной техники и технологического оборудования.

Реализовать свое право на получение субсидии можно при соблюдении определенных параметров деятельности и законодательно установленного порядка их предоставления. К примеру, субсидии для частичного возмещения затрат на обновление и повышение продуктивности дойного стада коров и свиней предоставляются на основании сведений о наличии поголовья коров и свиней и удое молока по состоянию на 01.01.05 г., предоставляемым территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по РК, и расчетных показателей Министерства сельского, рыбного хозяйства и продовольствия РК по ожидаемому надою молока в 2005 г. Препятствием для получения данной субсидии является то, что сведения об удое не могут зафиксировать как хозяйства населения, так и некоторые фермеры, поскольку в крупных и средних сельскохозяйственных предприятиях они подаются соответствующими службами. Для мелких хозяйств таковой службы не организовано, самостоятельно же решить данную проблему они не могут. Вместе с тем именно такие хозяйства в первую очередь заинтересованы в высокопродуктивном животноводстве и не будут содержать, в частности, коров со «среднестатистическими удоями» 3700-4000 кг молока в год. Нужно отрабатывать технологии подачи данных сведений и малыми хозяйствами, поскольку нередко, развиваясь, они переходят в категории более крупных по объемам производства.

Также имеются трудности и с получением субсидий на производство животноводческой продукции. Предусмотрено их получение при условии реализации перерабатывающим предприятиям или по госзаказу для учреждений социальной сферы. Однако расчеты при реализации по указанным каналам часто задерживаются, и для небольшого хозяйства такой товарооборот влечет за собой невозможность продолжения деятельности в связи с необходимостью иметь денежную наличность для текущих расчетов с поставщиками кормов и других ресурсов. Поэтому они вынуждены продавать свою продукцию непосредственно населению, чтобы пополнять свои денежные ресурсы под оборотные средства, требующиеся ежедневно. Но данный канал реализации не предусмотрен порядком предоставления субсидий.

Также и кредитование за счет бюджета малых предприятий крайне затруднено. Кредитные ресурсы они приобретают на свободном рынке.

Таким образом, для повышения эффективности самого сельского хозяйства следует целенаправленно совершенствовать механизмы предоставления субсидий, не исключая целые группы хозяйств из системы государственной поддержки. Нельзя ссылаться, к примеру, на опыт США, где основную долю сельскохозяйственной продукции да-

ют крупные фермы, а не подсобные хозяйства [1]. Необходимо учитывать естественно-географические и климатические условия Республики Карелия при определении стратегии развития сельского хозяйства. Скорее, для повышения эффективности агробизнеса следует выбрать стратегию его укрупнения на основе кооперативных форм, а не акционирования. Бюджетные расходы будут эффективны тогда, когда приоритеты развития аграрной сферы станут более ясными в плане структурных преобразований. Тогда поддержка слабых хозяйств, требующих безусловной реорганизации, не будет поглощать те государственные финансовые средства, которые необходимы успешным хозяйствам.

Список литературы

1. Милосердов В. Крупное производство – локомотив развития сельского хозяйства / В. Милосердов // АПК: экономика, управление. 2005. № 2. С. 3-10.
2. Сельское хозяйство: Стат. сб. Петрозаводск, 2004.

ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

С. В. Сигова

Преподаватель Петрозаводского государственного университета,
к. э. н., 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, то есть о выборе способов принятия решений в некотором наборе ситуаций. Проблема состоит в том, что, как бы ни 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 общемировых 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 распространена следующая точка зрения (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 страте-

гий 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 природо-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.

Говоря о необходимости выработки методики выделения приоритетов развития, надо помнить следующее.

Согласно Конституции РФ по своему государственному устройству «Россия есть демократическое федеративное правовое государство» (ст. 1). Наличие 89 субъектов Федерации создает большие сложности. Например, увеличиваются проблемы государственного управления (средняя норма управляемости – 7), снижается его эффективность, возникает дублирование многих государственных функций на региональном уровне, многократно увеличивается государственный аппарат. Кроме того, усиление фрагментации экономического пространства страны может быть фактором дестабилизации, во многом подрывающим национальную безопасность.

Кажется, выход был найден в 2000 году с появлением новой формы государственного управления. Речь идет об образовании 7 федеральных округов и института полномочных представителей в этих округах с сохранением среднего (регионального) звена. Благодаря принятым действиям была создана четко работающая исполнительная вертикаль.

Указанные мероприятия помогли избавиться от определенных недостатков федерализма, но, с точки зрения выработки приоритетов, привнесли новые.

Каждый субъект Федерации, разрабатывая программу социально-экономического развития, должен учитывать не только собственные интересы, но также помнить о том, что ему надо действовать в рамках стратегии своего федерального округа и России в целом (рис. 1).



Рис. 1. Соподчиненность интересов при формировании стратегий развития

Однако возникает вопрос: если у субъекта появятся свои приоритеты, не вписывающиеся в интересы округа или идущие с ними вразрез, что будет происходить в этом случае? В настоящее время никаких жестких ограничений не существует.

Безусловно, деление страны на федеральные округа, сетка которых близка к сетке военных округов, преследует в основном политические, а не экономические цели. Созданные независимые федеральные структуры управления на территории страны лишь частично учитывают традиционную территориальную сетку, объединяющую отдельные субъекты Федерации в крупные экономические районы [4].

Состав федеральных округов по количеству входящих субъектов и их качественным характеристикам очень разнообразен. Вероятно, не так просто будет согласовывать интересы 18 субъектов, входящих в Центральный федеральный округ, или 16 территорий, включенных в Сибирский федеральный округ.

Ситуация на сегодняшний день осложняется еще и тем, что если на уровне федеральных округов стратегии разработаны, то на уровне государства в целом подобный документ отсутствует. В связи с этим необходимо принимать во внимание целый ряд действующих нормативных актов, где уже задаются определенные качественные и количественные ориентиры, а также базовые положения государственных документов стратегического характера. В их числе:

- ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации;
- «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 года), одобренные Правительством РФ;

- «Программа социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)», утвержденная Правительством РФ.

Кроме этого необходимо учитывать федеральные целевые программы «Мировой океан», «Электронная Россия», «Модернизация транспортной системы России», «Концепция энергетической стратегии России до 2020 года», «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации», «Программа реформирования и развития оборонно-промышленного комплекса до 2006 года», «Прогноз демографических процессов в России до 2016 года», а также ряд других государственных документов, реализация которых непосредственно влияет на текущую ситуацию, среднесрочные и долгосрочные перспективы.

Анализ перечня приоритетов по всем субъектам Российской Федерации наглядно показывает, что в настоящее время отсутствуют единая точка зрения, единое видение проблемы выбора отраслей-локомотивов, которые дадут широкие возможности для развития той или иной территории в целом.

Постфактум можно констатировать, что регионы использовали следующие подходы для провозглашения приоритетных отраслей.

1. «Классическое» планирование периода советской экономики.

На основе анализа ретроспективных данных и современного положения дел определяются отрасли, которые на протяжении многих лет «вытягивают» экономику территории (высокие темпы роста или значительные объемы производства). Таким образом, планирование идет «от достигнутого».

2. Стратегическое планирование.

Диаметрально противоположно предыдущему варианту. Стратегическое планирование сначала рисует образ будущего (что хотелось бы иметь через определенный промежуток времени), а затем решается, какие шаги надо предпринять сейчас.

В качестве примера можно обратиться к программе социально-экономического развития Псковской области.

По всем показателям – это регион со слабо развивающейся экономикой. Естественно, «в будущем» субъект видит себя сильным и процветающим, так как для этого существуют определенные предпосылки (сильные стороны и возможности).

Однако в подобной ситуации встает вопрос меры и реальности. На том горизонте планирования, который определила для себя Псковская область, стать процветающим регионом она вряд ли сможет.

3. Анализ конкурентных преимуществ по М. Портеру, о котором уже было сказано выше (как правило, в комбинации со вторым подходом).

В связи с этим возникает следующий вопрос. Если говорим о «преимуществе», значит, речь идет о некотором превосходстве над кем-то или чем-то. Все это предполагает процесс сравнения. Какова база данного сравнения? Какие из 89 субъектов взять за эталоны или на них ориентироваться вообще не стоит?

4. Развитие всех производств, представленных в регионе (независимо от показателей экономической деятельности).

Таким образом, необходимо констатировать отсутствие единого подхода к выделению приоритетных отраслей. Это, естественно, ведет к тому, что каждая территория вкладывает свой смысл в понятие «приоритет» и имеет свой взгляд на вопрос их количества в экономике.

Переходя к рассмотрению качественного состава основных направлений развития, выделенных территориями, необходимо отметить следующее.

Из отраслей экономики во всех субъектах предпочтение отдается промышленности и сельскому хозяйству. Другие отрасли представлены в гораздо меньшей степени. Обоснованность такого подхода вызывает определенные сомнения.

Для того чтобы принятие решений о выделении той или иной отрасли в качестве приоритетной было обоснованным, оно должно сопровождаться соответствующим анализом и расчетами.

В частности, если речь идет о сельском хозяйстве, то многочисленные исследования уже неоднократно доказывали, что развивать данную отрасль экономики в северных районах является экономически невыгодным. Ввоз сельхозпродукции из южных регионов (где она высококорентабельна) субъектам будет обходиться дешевле, чем поддержание собственного производства.

С другой стороны, если встает вопрос не о «локомотиве роста», который будет способствовать экономическому подъему территории, а о стратегии развития, предполагающей сохранение населения в сельской местности, то включение сельского хозяйства в приоритеты будет уже более оправданным. Хотя научно-практическая проработка данного вопроса опять-таки показывает, что сельское население может быть занято не только в агропромышленном комплексе, но также способствовать развитию народных промыслов, сельского туризма и проч.

Кроме того, анализ документов социально-экономического развития показал, что в них отсутствует системность и взаимная увязка поставленных целей.

Например, эффективность экспорта нефтегазовых ресурсов Иркутской области уже не подвергается сомнению. Однако она далеко не очевидна, особенно в условиях слабой управляемости и коррумпированности экономики. Чтобы оценить целесообразность экспорта этих ресурсов, определить условия, при которых экспорт эффективен, надо сначала ответить на следующие вопросы.

- Что эффективнее – экспорт нефтегазовых ресурсов или экспорт другой конкурентоспособной продукции (самолеты, алюминий, конструкции из него).

- На решение каких проблем экономики региона предполагается направить валютную выручку [8].

Другой субъект Российской Федерации – Республика Карелия (РК). Входит в состав Северо-Западного федерального округа.

Разнообразные природные ресурсы, крупный промышленный и интеллектуальный потенциал, общая граница со странами Евросоюза, достаточно развитая транспортная система, наличие крупных морских портов значительно выделяют Северо-Западный федеральный округ (СЗФО) и являются геополитическими и экономическими факторами, стимулирующими его развитие.

Однако реальность такова, что главным локомотивом СЗФО на среднесрочную перспективу могут быть лишь топливно-энергетический и сырьевой комплексы. Принимая во внимание прогнозы о вероятном дальнейшем спаде на рынке черных и цветных металлов, наиболее реальной и приоритетной в сложившейся социальной, экономической и финансовой ситуации следует признать ориентацию промышленной политики на развитие производства в машиностроении, оборонно-промышленном, лесопромышленном, топливно-энергетическом, транспортном и агропромышленном комплексах [2].

Основные стратегические цели и задачи социально-экономического развития РК сформулированы в Концепции социально-экономического развития Республики Карелия на 2002-2006-2010 годы «Возрождение Карелии», реализация которой позволяет сконцентрировать усилия государства и общества на решении главной задачи – реального повышения уровня и качества жизни граждан Карелии на основе устойчивого экономического роста. Именно это определяет приоритетные направления экономической политики Правительства

республики в сфере материального производства, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности, в области финансов.

В соответствии с действующими программными документами 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 Карелия связываются с преодолением статуса сырьевого придатка и перехода к современным и гибким формам промышленной кооперации, модернизации.

В качестве приоритетных направлений выделены: развитие лесопромышленного, горнопромышленного, машиностроительного комплексов, создание условий для диверсификации промышленности, развития новых отраслей экономики, привлечения инвестиций для модернизации производства, эффективного использования природных ресурсов, перехода экономики на инновационный путь развития.

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.

Необходимость структурной перестройки экономики, направленной на углубленную переработку природных ресурсов и развитие про-

мышленного сектора, потребовали от Правительства Республики Карелия активизации инвестиционной политики. С 2002 года взят курс на более открытый характер функционирования экономики, обеспечивающий равный доступ эффективных собственников к республиканским ресурсам для привлечения инвестиций и увеличения темпов экономического развития.

В рамках реализации программы «Инвестиционная политика Правительства Республики Карелия на 2003-2006 годы» в 2004 году значительно активизировалась работа в области инвестиционной деятельности. В связи с этим объем инвестиций в основной капитал возрос до 12,6 млрд. руб. (112,8% в сопоставимых ценах к предыдущему году). Объем иностранных инвестиций по сравнению с 2003 годом увеличился до 40,7 млн. долларов США (на 17%).

К числу наиболее значимых и успешно реализуемых инвестиционных проектов можно отнести завершение строительства магистрального газопровода Петрозаводск – Кондопога, реконструкцию ОАО «Сегежский ЦБК», ввод 2-ой очереди производства электропроводки и организации сборки электронных устройств в ООО «Кархакос» (г. Костомукша), электрификацию участка железной дороги «Идель-Свирь».

Действенным механизмом реализации политики в сфере экономики являются целевые программы и конкретные проекты, соглашения Правительства РК о взаимодействии с крупнейшими компаниями и предприятиями, осуществление внешних связей и межрегионального сотрудничества.

В частности, заключены соглашения о взаимодействии между Правительством республики и крупнейшими компаниями – внешними инвесторами (ФГП «Российская телевизионная радиовещательная сеть», ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Газпром», ОАО «Северо-Западный Телеком», концерн «ИКЕА» и другими); действует международный проект «Содействие развитию инновационных малых и средних предприятий в Балтийском регионе Российской Федерации»; федеральные целевые программы «Государственные жилищные сертификаты», «Электронная Россия» и проч.; республиканские целевые программы "Жилище", «Информатизация Республики Карелия на 2004-2006 годы» и др.

В 2004 году утверждены республиканские целевые программы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства РК на 2004-2010 годы» и по энергосбережению на период до 2006 го-

да, направленные на масштабную модернизацию ЖКХ, его экономическую стабилизацию.

В декабре 2004 года на территории республики началась реализация проекта ТАСИС «Электронная Карелия». Проект окажет поддержку предприятиям малого и среднего бизнеса в продвижении, обучении, маркетинге, эффективном использовании современных информационных технологий. Он станет неотъемлемой частью процесса информатизации Карелии и развития трансграничного сотрудничества в рамках программы «Еврорегион "Карелия"».

В разработанной стратегии развития РК и осуществляемых проектах много положительных моментов, и эти действия не противоречат стратегии развития СЗФО. Можно даже говорить о планомерном и комплексном развитии республики. В соответствии с действующими и разрабатываемыми документами развитие РК на ближайшую перспективу обусловлено дальнейшим использованием имеющегося природно-ресурсного потенциала и сложившихся положительных тенденций в экономике региона.

Такова официальная точка зрения на развитие республики. Однако стоит обратить внимание и на внешние экспертные оценки.

Среди регионов Европейского Севера Карелия имеет выгодное экономико-географическое положение: находится в непосредственной близости к Балтике и Санкт-Петербургу; член ЕС Финляндия проявляет интерес к развитию проектов в интеграционной полосе, а железнодорожный транспорт обеспечивает связь с незамерзающим портом Мурманском. В связи с этим эксперты ЕС дали высокую оценку расположения Карелии в приграничных территориях [4].

Республика обладает хорошим конкурентным преимуществом, используя которое, можно извлечь определенные выгоды для территории. В частности, распространена точка зрения, что в РК целесообразно активно развивать транспортный комплекс и рекреационное хозяйство [4, 7].

Таким образом, проблема заключается опять-таки в научном обосновании выбранных приоритетов. 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.

На первый взгляд, стремление развивать перерабатывающие производства собственных природных запасов, объемы которых в республике значительны, можно только одобрить.

С другой стороны, в мировой практике существует теория, получившая широкое распространение, которая может опровергнуть многие стратегии развития субъектов Федерации (особенно «сырьевых» территорий, стремящихся изменить свой статус на «перерабатывающие»).

Речь идет о теории сравнительных преимуществ Д. Риккардо, используемой в международной торговле.

Согласно этой теории каждая страна специализируется на производстве тех товаров, по которым ее издержки сравнительно ниже, хотя абсолютно они могут быть иногда и несколько больше, чем за границей. Используется ставший классическим пример обмена английского сукна на португальское вино, в результате которого получают выгоду обе страны, даже если абсолютные издержки производства сукна и вина в Португалии ниже, чем в Англии.

(Вполне возможно произвести виноградное вино в Англии, но затраты будут при этом чрезмерны. Выгоднее производить в Англии сукно и обменивать его на вино из Португалии [5].)

В результате Д. Риккардо делает вывод, что свободная торговля ведет к специализации в производстве каждой страны, развитию производства сравнительно преимущественных товаров, увеличению выпуска продукции во всем мире, а также к росту потребления в каждой стране.

В стране, где, к примеру, трудовых ресурсов много, а капитала недостаточно, труд будет сравнительно более дешевым, а капитал – более дорогим, и, наоборот, в стране, где трудовых ресурсов мало, а капитал имеется в достаточном количестве, труд будет дорогим, а капитал – дешевым. Согласно теории Хекшера – Олина (развившей теорию Д. Риккардо), товары, требующие для своего производства значительных (максимальных) затрат избыточных факторов производства и небольших (минимальных) затрат дефицитных факторов, экспортируются в обмен на товары, производимые с использованием факторов в обратной пропорции.

Учитывая, что каждый субъект Федерации располагает определенным количеством природных богатств, исторически накопленным интеллектом людей (знаниями, навыками, опытом), использование

теории сравнительных преимуществ для определения приоритетов развития могло бы внести определенную ясность и ответить на следующие вопросы:

- Что лежит в основе развития разделения труда между территориями?

- Какая специализация субъекта является наиболее эффективной и приносит ему наибольшие выгоды?

Таким образом, мы говорим о необходимости специализации каждого субъекта Федерации с учетом общего разделения труда внутри страны.

Однако чрезмерная специализация также может иметь негативные последствия.

1. Большая зависимость от успешного развития, например, всего одной отрасли, и в силу этого высокая вероятность потерять устойчивость развития.

2. Не развиваются, не реализуются другие объективно существующие возможности, которые могли бы дать хороший эффект во временной перспективе с учетом технологических и других изменений;

3. Могут постепенно накапливаться риски будущих периодов, когда чисто количественное накопление отходов, выбросов расположенных на территории специализированных производств может со временем перерасти в новое качество и стать значительной экологической и санитарной проблемой [7].

В связи с этим использование одной теории или подхода вряд ли принесет ожидаемый результат. Поэтому, подводя итог, надо еще раз подчеркнуть, что для выбора приоритетных отраслей развития экономики необходимы системность и общий концептуальный подход к решению задачи.

Список литературы

1. Гапоненко А. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: Учеб. пособие / А. Гапоненко. М.: Изд-во РАГС, 2001.

2. Основные направления стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2015 года.

3. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. М.: Международные отношения, 1993.

4. Региональная экономика: Учебник / Под ред. В. И. Видяпина и М. В. Степанова. М.: ИНФРА-М, 2005.

5. Риккардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения / Д. Риккардо. Соч. Т.1. М. 1995.
6. Смит А. Исследование о природе и причинах богатство народов / А. Смит. М., 1962, С. 330-331.
7. Сачук Т. Основы территориального маркетинга / Т. Сачук. Петрозаводск, 2004.
8. Черников А. Теории и приоритеты регионального развития / А. Черников // ЭКО. 2004. № 3. С. 162-168.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

А. В. Соловьев

Ведущий инспектор Контрольно-счетной палаты Ленинградской области

В середине прошедшего столетия органы государственного финансового контроля многих стран (в т. ч. Канады) начали проводить проверки государственных расходов не только в отношении их соответствия закону, но и с точки зрения общественной полезности, то есть тех результатов, которые общество получило от законно израсходованных бюджетных средств. Новый вид финансового контроля, который в нашей стране получил название «аудит эффективности» был направлен на определение эффективности расходования бюджетных средств. Появление аудита эффективности как нового вида бюджетного контроля было зафиксировано в «Лимской декларации руководящих принципов контроля», принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году. В ней подчеркивается, что в дополнение к финансовому аудиту, важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе, организационную и административную системы.

За прошедшее с начала внедрения в практическую деятельность контрольных финансовых органов проведение аудита эффективности он получил широкое развитие и распространение в большинстве зарубежных стран и в настоящее время становится преобладающим видом

контроля исполнения государственного бюджета. Так, его доля в общем количестве проверок, проводимых высшими органами финансового контроля, составляет во многих из них уже порядка 50-60%.

В Палате общин Канады существует постоянный Комитет по контролю за расходованием государственных средств, основной функцией которого является взаимодействие с Управлением Главного аудитора Канады. Комитет по контролю за расходованием государственных средств рассматривает отчеты Главного аудитора Канады о результатах аудита эффективности, проводит, в том числе совместно с другими заинтересованными комитетами, парламентские слушания по результатам проверок с участием руководителей проверенных министерств и ведомств и Управления Главного аудитора Канады, принимает соответствующие решения и дает рекомендации органам исполнительной власти по устранению выявленных недостатков.

В среднем в течение года Управление Главного аудитора Канады участвует в 20 слушаниях, организуемых комитетами Палаты общин, и 15 слушаниях, проводимых комитетами Сената. Порядка 60 % всех отчетов о проверках эффективности расходования государственных средств, представляемых Управлением Главного аудитора Канады, рассматривается парламентскими комитетами.

Органы государственного финансового контроля зарубежных стран при осуществлении аудита эффективности руководствуются в основном положениями Ревизионных стандартов ИНТОСАИ, в которых сущность аудита эффективности определяется как «проверка экономичности, эффективности и продуктивности, с которой проверяемая организация использует свои ресурсы при выполнении своих задач и обязательств», которая включает в том числе:

а) проверку экономичности деятельности администрации в соответствии с основными административными принципами и практикой, а также политикой управления;

б) проверку продуктивности использования трудовых, финансовых и других ресурсов, включая исследование систем информации, результатов производственной деятельности, состояния внутреннего контроля, а также методов и процесса устранения ревизуемой единицей выявленных недостатков;

в) проверку эффективности деятельности, выполнения поставленных перед ревизуемой единицей задач, проверку действительных результатов в сравнении с плановыми».

Под экономичностью понимается минимизация расходов на осуществление деятельности организации в сочетании с сохранением соответствующего качества работы.

Продуктивность рассматривается как соотношение между выходом товаров, услуг и других результатов деятельности организации и использованными на их производство ресурсами.

Эффективность характеризуется уровнем выполнения организацией поставленных задач в виде соотношения между запланированными и фактическими результатами ее деятельности.

Данное определение сущности аудита эффективности, заключающейся в проведении проверок экономичности, продуктивности и эффективности расходования бюджетных средств, в той или иной форме воспроизводится в большинстве соответствующих законов, а также в стандартах и правилах проведения аудита эффективности, разработанных высшими органами финансового контроля зарубежных стран.

В рамках Российско-Канадского проекта впервые в Российской Федерации на региональном уровне проводится аудит эффективности использования бюджетных средств. На недавно завершившемся в городе Санкт-Петербурге совещании руководителей Счетной палаты России, представителей Управления Главного аудитора Канады, представителей Контрольно-счетных палат Ленинградской и Воронежской областей были представлены предварительные итоги аудита эффективности использования бюджетных средств на оказание гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, предусмотренной в соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации.

Представители канадской стороны в целом хорошо отзывались о проделанной работе как Контрольно-счетной палатой Ленинградской области, так и Контрольно-счетной палатой Воронежской области. Аудиторами Канады были высказаны существенные замечания по оформлению отчета о проведенном аудите эффективности использования бюджетных средств, его соответствию принятым международным стандартам.

Обмен мнениями участников совещания позволил лучше освоить опыт канадской стороны в проведении аудита эффективности и наметить новые ориентиры в работе счетных палат Ленинградской и Воронежской областей с тем, чтобы успешно завершить аудит эффективности использования бюджетных средств, а Счетной палате России сформировать сводный отчет. На совещании было отмечено важность для российской стороны канадского опыта и особенности российской

политической и бюджетной системы, не позволяющей в полной мере применить опыт канадской стороны.

В Управлении Главного аудитора Канады суть аудита эффективности формулируется следующим образом: «Аудит эффективности расходования государственных средств представляет собой систематическую, целенаправленную, организованную и объективную проверку деятельности органов государственной власти и включает аудит экономичности, эффективности и рентабельности деятельности органов государственной власти, а также оценку воздействия этой деятельности на окружающую среду».

Одной из основных задач государственного финансового контроля России в лице Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации является организация контроля за исполнением расходных статей бюджетов по целевому назначению.

Решать данную задачу контрольно-счетным органам пришлось в достаточно сложных условиях переходного периода к рыночной экономике, характеризующихся кризисным состоянием экономики и вытекающими из этого социально-экономическими проблемами, нестабильностью бюджетно-финансовой системы страны, отсутствием необходимого законодательного обеспечения организации бюджетного процесса и низким уровнем финансовой дисциплины.

За столь короткий период времени в основном сформирована законодательная база, необходимая контрольно-счетным органам для осуществления финансового контроля. Накоплен соответствующий опыт проведения проверок своевременности и полноты, законности и целевого использования бюджетных средств. Можно констатировать, что, если следовать зарубежной терминологии, финансовый аудит уже занял прочное место в системе внешнего государственного финансового контроля России, а его результаты оказывают существенное влияние на организацию всего процесса управления государственными финансами.

В Послании Федеральному Собранию в 2005 году Президент России говорил о значительном повышении эффективности управления экономикой и бюджетным процессом. Это невозможно без повышения действенности государственного финансового контроля, что, как показывает зарубежный опыт, может и должно быть обеспечено за счет внедрения в деятельность контрольно-счетных органов нового вида финансового контроля – аудита эффективности.

Существует ряд принципиальных различий между содержанием финансового аудита и аудита эффективности. В Ревизионных стандар-

тах ИНТОСАИ подчеркивается, что «в отличие от финансовой ревизии, где требования и ожидаемые результаты носят достаточно специфический характер, ревизия эффективности использования средств носит более широкий и открытый для суждения и толкования характер».

Стоящая перед страной серьезная экономическая задача по удвоению ВВП выдвигает и необходимость быстрее внедрения аудита эффективности в систему государственного финансового контроля по следующим направлениям:

1. Нерешенность социально-экономических проблем из-за ограниченных финансовых ресурсов государства возможно преодолеть на данный момент в основном за счет повышения эффективности использования государственных средств. При этом аудит эффективности дает возможность не только оценить степень эффективности использования средств, но и, что наиболее важно, определить необходимые меры по повышению качества управления государственными финансами.

2. Ускорение экономического роста также невозможно без повышения эффективности управления государственными финансами, в том числе и системы государственного финансового контроля, включив в нее наряду с финансовым аудитом и аудит эффективности.

3. Внедрение аудита эффективности в систему государственного финансового контроля России позволит гражданам страны понять, какие цели социально-экономического развития выдвигает в качестве приоритетных для страны Правительство России, а для регионов – администрации соответствующих субъектов Российской Федерации; сделать деятельность исполнительной власти по управлению бюджетом более открытой и прозрачной для них; видеть, в какой степени исполнительная власть достигает поставленные цели социально-экономического развития страны и регионов; знать, насколько результаты использования государственных средств обеспечивают удовлетворение потребностей различных групп населения.

Объектами проверки являются органы государственной власти Российской Федерации, являющиеся главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств, бюджетные учреждения и иные организации, получающие бюджетные средства. Объектами проверки должны быть и субъекты экономической деятельности, использующие государственные средства. Особенностью аудита эффективности является то, что объектами проверок могут быть организации, предприятия и учреждения, а также социальные группы граждан, на деятельности или жизнеобеспечении которых отражаются результаты использования государственных средств.

Например, для определения эффективности бюджетных расходов на обеспечение инвалидов протезно-ортопедическими изделиями объектами проверки должны быть не только государственные органы и предприятия, которые используют эти средства, но и общественные организации инвалидов или непосредственно сами инвалиды, получившие протезно-ортопедические изделия или нуждающиеся в них. Результаты проверки, полученные посредством обследования положения инвалидов, проведения анкетирования и опросов, могут дать дополнительные доказательства для более объективной оценки эффективности использования бюджетных средств, выделенных на решение данной проблемы.

В рамках проводимой проверки аудита эффективности бюджетных средств, направленных на обеспечение аппаратами слухопротезирования в 2002 и 2003 годах жителей Ленинградской области с пониженным слухом, были проанализированы: распорядитель бюджетных средств – Комитет по здравоохранению Правительства Ленинградской области, Конкурсная комиссия по закупке товаров для государственных нужд Ленинградской области, победитель конкурса на поставку аппаратов слухопротезирования для жителей Ленинградской области – ФГУП «РИТМ», инвалиды по слуху, жители Ленинградской области. Анализ проводился по трем критериям: доступность получения аппаратов слухопротезирования нуждающимся жителям Ленинградской области, достаточность закупаемых аппаратов слухопротезирования и качества предоставляемой услуги – качество закупленных аппаратов слухопротезирования. Общий вывод по данному показателю в итоге проведенного аудита эффективности бюджетных средств – использование бюджетных средств неэффективно. Количество закупаемых аппаратов определялось не из общего количества нуждающихся в Ленинградской области, а из суммы денежных средств, выделенных на это из бюджета Ленинградской области. Сумма закупаемых аппаратов корректировалась в сторону уменьшения в проверяемом периоде в связи с уменьшением ассигнований. Количество закупленных аппаратов было меньше количества, указанного в заявке, – т. е. недостаточным. Нельзя не отметить того факта, что у государственного заказчика не было достоверной информации о количестве нуждающихся в аппаратах слухопротезирования в Ленинградской области, как по объективным, так и по субъективным причинам. Можно назвать одну из них – в Ленинградской области врач-сурдолог в проверяемом периоде был только в Областной клинической больнице и ЦРБ Гатчинского района. Поэтому доступность квалифицированного сурдологического обслуживания для жителей Ленинградской области была ограничена. Опрос получивших аппараты слу-

хопротезирования показал, что не всех удовлетворяло качество полученных аппаратов. Нарушения федерального и регионального законодательства в ходе проверки проведенного конкурса по закупке сурдологической техники и определения категорий населения, имеющих право на бесплатное получение аппаратов слухопротезирования, также снизило эффективность использования бюджетных средств.

Предварительный практический опыт проведения аудита эффективности использования бюджетных средств на предоставление гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в соответствии с 41 статьей Конституции Российской Федерации показал необходимость:

- взвешенного подхода к выбору критериев оценки эффективности использования бюджетных средств, которые должны соответствовать задачам проверки;
- выбора показателей обеспеченности граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью в соответствии с 41 статьей Конституции Российской Федерации должен соответствовать целям проводимого аудита эффективности;
- анализа показателей должен быть комплексным и глубоким, чтобы показать причины невыполнения выбранных для анализа критериев.

Для проведения аудита эффективности в других областях экономики важно отметить следующее.

Предметом аудита эффективности является деятельность проверяемой организации по использованию государственных средств, которая имеет двойственный характер. Ее можно рассматривать, с одной стороны, как функциональную деятельность, которая связана с выполнением возложенных на данную организацию функций, и решением поставленных перед ней задач. А с другой – как производственную или экономическую деятельность, которая характеризуется материальными, трудовыми и финансовыми затратами на осуществление функциональной деятельности.

Следствием функциональной деятельности организации являются конечные социальные результаты, которые характеризуют последствия для общества, какой-либо части населения или определенной группы людей выполнения органами государственной власти и другими получателями государственных средств возложенных на них функций или задач. Эффективность использования государственных средств может характеризоваться с различных сторон и включать, в зависимости от целей проверки, определение экономности и продук-

тивности использования государственных средств, а также результативности ее деятельности по выполнению поставленных задач.

Экономное использование государственных средств может достигаться за счет более совершенной системы управления.

Продуктивность использования государственных средств определяется соотношением между выпуском продукции, объемом оказанных услуг и другими результатами деятельности проверяемой организации и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами.

Результативность использования государственных средств характеризуется степенью соответствия фактических результатов деятельности проверяемой организации запланированным результатам и, исходя из их двойственности, также должна определяться с двух сторон – производственной (экономической) и социальной.

Более трудной задачей и сложной процедурой является оценка социальной результативности, которая связана с определением конечного социального эффекта для общества в целом или определенной части населения, полученного в результате выполнения проверяемой организацией возложенных функций и задач. Для этого необходимо наличие совокупности конкретных и количественно измеримых показателей, отражающих выполнение той или иной функции или задачи, а также характеризующих запланированные социальные результаты. Отсутствие таких показателей требует проведения дополнительной работы по выбору критериев, на основе которых можно было бы оценить социальную результативность использования государственных средств.

Обычно в таких случаях применяют относительные показатели, например, доля инвалидов, вернувшихся к активной социальной жизни с помощью протезно-ортопедических изделий. В качестве показателей социальной результативности можно использовать степень удовлетворенности потребителя оказанной услугой, реализуемой программой, деятельностью государственного органа или организации, информацию о которой получают путем проведения социологических опросов. Динамика этих показателей за определенный период времени служит основанием для определения социального эффекта использования государственных средств в тех или иных сферах.

Следует подчеркнуть, что определение социальной результативности является одной из главных задач аудита эффективности и должно быть составной частью проведения любой проверки эффективности. Без оценки социального эффекта нельзя сделать однозначные выводы об уровне эффективности использования государственных средств. Воз-

можны случаи, когда бюджетные средства израсходованы на оказание определенных услуг, результатом деятельности будет наличие данной услуги в запланированном объеме и требуемого качества, а результативность окажется нулевой или весьма низкой, если эти услуги не обеспечивают удовлетворение потребностей тех, для кого они предназначены.

Для того чтобы контрольно-счетные органы России могли проводить аудит эффективности в полной мере, необходимо создание соответствующей правовой базы, позволяющей им осуществлять данный вид финансового контроля.

Для примера: полномочия Главного аудитора Канады по проведению проверок эффективности расходования государственных средств зафиксированы в законе о Главном аудиторе Канады, принятом в 1977 году. В российском законодательстве такого нормативного правового акта нет.

Как показал практический опыт проведения аудита эффективности, наличие разработанной и утвержденной нормативной правовой базы позволило бы значительно улучшить качество проведения аудита эффективности использования бюджетных средств.

ТРУДОВАЯ ТЕОРИЯ СОБСТВЕННОСТИ КАК НАУЧНАЯ ОСНОВА СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

С. Ф. Сорокин

Председатель Комитета Государственного собрания Республики
Мордовия по бюджету, финансам и налогам, д. э. н., г. Саранск

Повышение эффективности бюджетной политики в России связано с решением проблемы собственности, которая является главной, центральной проблемой проводимых экономических реформ. Сейчас в бюджетной системе аккумулируется такой объем финансовых средств, который уступает по своим размерам бюджетам небольших стран или даже одного штата США. За счет этих средств нельзя удовлетворить даже минимальные потребности граждан России, не говоря уже о дальнейшем развитии наукоемких технологий. Здесь возникает парадоксальный вопрос: приватизированные предприятия якобы были переданы трудовым коллективам, наша страна занимает первое место в мире по числу собственников и в то же время остро стоит вопрос о

бюджетной обеспеченности граждан во многих регионах, глубокой дифференциации населения по уровню доходов, безработице и т. д. Ответ на данный вопрос невозможно получить, не рассмотрев собственность как экономическую категорию, как категорию всеобщей сущности конкретного способа производства, в которой и содержится субстанциональная сила, своеобразный стержень системы диалектически взаимосвязанных общественных (в том числе межбюджетных) отношений.

Распределение доходов и расходов между бюджетами разных уровней отражает единые принципы построения и организации бюджетной системы, которая призвана создать финансовую базу для каждого органа государственной власти и управления, муниципальным образованиям для осуществления их функций в соответствии с программами экономического и социального развития территорий. К сожалению, в России сейчас сложилась такая ситуация: там, где ниже уровень власти, там, как правило, меньше у нее и полномочий по всему кругу вопросов. При этом ответственность «раскидывается» по большому числу органов власти, их структур и подструктур.

За последние годы федеральный центр стремительно перетягивало «одеяло» доходов в пользу себя, оставляя нередко за субъектами Федерации расходные обязательства без должной финансовой помощи. Так было с отменой налога на продажу в 2004 г., годом раньше – налога на пользователей автодорог, когда обещанные компенсации из федерального бюджета явно не покрывали потерянные доходы. Поэтому относительная автономность и свобода в бюджетных отношениях всегда являются одними из важнейших целей региональных структур. Стремление к подлинной самостоятельности своих бюджетов у субъектов Федерации усиливается еще и тем, что межбюджетные отношения между федеральным центром и регионами, как показывает практика, оказались недостаточно эффективными, если не сказать большего. В чем это проявляется?

Во-первых, количество дотационных субъектов Федерации в результате постоянных изменений в межбюджетных отношениях со стороны федерального центра пока существенно не сокращается, т. е. они не становятся самодостаточными и не располагают в полной мере теми возможностями, которые необходимы для обеспечения своего саморазвития.

Во-вторых, проводимая налогово-бюджетная политика слабо увязывается с финансовым состоянием субъектов Федерации, муниципальных образований, не влияет в должной мере на развитие конку-

ренции между субъектами Федерации и внутри самих субъектов, что приводит к снижению (и так уже невысоких) темпов экономического роста в регионах. А ведь именно территориальное производство в первую очередь должно выступать главным источником пополнения доходов местных бюджетов.

В-третьих, из-за непостоянства налоговых ставок в системе регулирующих федеральных налогов каждый год субъекты Федерации оказываются в неопределенной финансовой ситуации, что усиливает зависимость регионов от Федерального центра. Как нам представляется, местные налоги должны быть более разнообразны, чем основные налоги, формирующие центральный бюджет. Данное разнообразие должно относиться не только к наименованию налогов, но и к способам их установления и исчисления. Понятие «местные налоги» означает, что они устанавливаются самостоятельно органами власти на местах и платежи по ним полностью поступают в бюджеты территорий. В этом смысле в России многие местные налоги, например, налог на имущество физических лиц, земельный налог, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и т. д., не являются «местными налогами» в полном смысле, ибо они устанавливаются федеральными органами власти и, более того, не полностью поступают в местные бюджеты.

В-четвертых, ныне действующие межбюджетные отношения не только слабо заинтересовывают регионы в наращивании своей налоговой базы, экономического потенциала, а наоборот, влияют на эти процессы в отрицательном направлении. Дело поставлено так, что тот субъект Федерации, который хуже работает, больше получает финансовую помощь из федерального бюджета. В Республике Мордовия были приняты меры по повышению заинтересованности муниципальных образований в наращивании их налоговой базы, в улучшении собираемости налогов по видам, в развитии приоритетных отраслей экономики, выделяя из республиканского бюджета дополнительные средства для муниципалитетов, которые они могут получить при выполнении определенных социально-экономических условий.

Кардинальное решение проблемы межбюджетных отношений в России предполагает исследование процессов распределения доходов в российском пореформенном обществе. Для эффективного регулирования социально-экономических процессов очень важно знать, какая часть национального дохода собирается для распределения в бюджетной системе. Здесь имеет значение фундаментальное для народнохозяйственного развития соотношение между трудовыми (заработной

платой) и нетрудовыми (валовой прибылью) доходами. По марксистской терминологии, речь идет об определении и сравнении сложившейся в России нормы прибавочного труда (продукта) с другими странами. Ведь «новые русские» очень часто утверждают, что они едва сводят концы с концами и настаивают на дальнейшем снижении налогового бремени.

Полученные многими учеными, экономистами-теоретиками на основе глубокого анализа официальных статистических данных результаты позволяют установить объективную картину распределения доходов в современной России в сравнении с Соединенными Штатами, предварительно выявив соответствующие различия между ними. Доля валовой прибыли в ВВП Соединенных Штатов в полтора раза ниже, чем в России, а доля оплаты труда наемных работников – на 27% выше. Норма прибавочного продукта с учетом прибыли, укрываемой от официальной статистики, в России в последние годы превышает 130%, а в «цитадели капитализма» – около 60%. И если даже пользоваться только официальными статистическими данными о распределении российского ВВП, то норма прибавочного продукта у нас на 60% выше, чем в США.

Иначе говоря, в России вновь созданная стоимость за год плюс амортизация, восполняющая износ основных фондов, т. е. весь годовой ВВП, распределяется в нашей стране в большей части (56%) в виде прибыли капиталистического класса и в меньше – в виде трудовых доходов. Разрыв между средними доходами крайних децильных групп населения в 2000 г. составил 25 раз и с тех пор только увеличивается¹. В отличие от России разрыв между богатыми и бедными в Европе значительно меньше, и он имеет тенденцию к постоянному сокращению.

Следует отметить, что эти выводы совпадают с результатами работ ученых Института социально-экономических исследований проблем народонаселения РАН и других авторитетных отечественных исследовательских центров, экономистов и социологов. О крайне несправедливом распределении доходов в России пишут и зарубежные авторы. По степени социального неравенства, считает, например, профессор Джеймс Гэлбрейт (США), капиталистическая Россия существенно превзошла практически все индустриальные страны мира. В США капиталисты довольствуются рентабельностью в 6-7% и преуспевают, а российские олигархи при доходности бизнеса в 30-60% жа-

¹ См.: Меньшиков С. М. Анатомия российского капитализма. М.: Международные отношения, 2004. С. 261, 264.

луются якобы на чрезмерно высокие налоговые ставки. Поэтому бюджетно-налоговая политика в нашей стране должна быть направлена на ликвидацию структурного перекоса в прибыльности в экспортном секторе экономики, нефтяной и газовой промышленности, в естественных монополиях. В противном случае трудно рассчитывать на пополнение бюджетов всех уровней, модернизацию экономики России и невозможно создать предпосылки для ее динамичного роста. И как следствие этого, нельзя организовать эффективную систему межбюджетных отношений, отвечающих требованиям подлинно федеративных отношений.

В результате неэффективной налогово-бюджетной политики многие прибыльно работающие компании, инвесторы направляют свои доходы не на расширение и обновление производства, а на непрофильную деятельность, включая приобретение футбольных команд за рубежом, средств массовой информации и т. д. И это происходит в то время, когда износ основных производственных фондов в большинстве отраслей отечественной экономики достигает более 70%, а коэффициент их замены в целом по народному хозяйству после 1994 года едва ли превышает 1% в год. Бывшая государственная собственность – народное достояние, созданное рядом поколений советских людей, в результате радикальных либеральных реформ фактически бесплатно передали в руки «новых русских», а сейчас этот приватизированный основной капитал просто «проедается», а получаемые прибыли за счет высочайшей эксплуатации наемного труда перекачивается в зарубежные банки.

Россия – единственная страна мира, где в интересах крупной буржуазии пошли на установление пресловутой плоской шкалы подоходного налогообложения. Разве это справедливо, когда богатые и бедные должны отдавать казне одинаковую долю своих доходов, ибо это, по мнению «реформаторов», способствует успешному экономическому развитию. Между тем богатые ведут праздный образ жизни и их капиталы продолжают устремляться за границу, чтобы не платить налоги в нашей стране, «отмыться», уйти от инфляционных рисков. Многие ведущие экономисты, политики, используя марксистскую терминологию, определяют современное государство не иначе, как «комитет по управлению делами олигархов». Незаконно приобретенным ими капиталам сейчас даже объявлена амнистия, но олигархи все равно недовольны Президентом и Правительством России, ожидая, очевидно, от них еще большей пользы для себя.

Проводимая ныне государственная экономическая политика в России, которая во многом «подсказанна» Западом и международными организациями, не решает стратегические проблемы развития отечественной экономики, ориентирует ее не на обгон, а только на достижение результатов экономики развитых западных стран в далеком будущем. Неолиберальный курс реформ поляризовал общество и продолжает дальше раскалывать его на узкий слой богатых и на бедное большинство. Установка «реформаторов» на сведение регулирующей роли государства в экономике до минимума явно уже оказалась не просто ошибочной, но и вредной. Сейчас необходимо сделать упор на активное использование потенциала государства, заставить рыночный механизм, межбюджетные отношения работать в интересах роста благосостояния всех россиян, направить их в русло, ускоряющее движение к становлению социального, федеративного государства, что невозможно сделать без исправления перекосов, ошибок в отношениях собственности.

Сегодня в России необходимо решительно отходить от слепой веры в рыночные механизмы. Свободный рынок самотеком не решает острые проблемы, стоящие перед обществом, а частная собственность и частный собственник далеко не всегда и не везде более эффективны, чем государство с его собственностью. Дело можно и нужно вести более эффективно, отказываясь от неолиберальных догм. Так, в Западной Европе почти повсеместно существует и работает на свободном рынке государственный сектор, охватывающий от 30 до 70% экономики соответствующих государств, создавая конкуренцию частным компаниям. В России, вместо того, чтобы наладить эффективную работу на государственных предприятиях и пополнять бюджеты всех уровней за счет полученных доходов, продолжается курс «дикой» приватизации и разбазаривания по частным карманам всего того, что осталось от советской всенародной собственности.

Положительным примером активной роли государства в экономической жизни является организация национального хозяйства в Норвегии. Здесь экономика не отдана целиком и полностью во власть рынка. Государство активно участвует в ее регулировании, создавая четкие законодательные рамки и осуществляя действенный контроль, оставаясь одновременно собственником ряда компаний, выступая как субъект хозяйствования. В Норвегии действует государственная монополия на продажу вино-водочных и табачных изделий. Там без одобрения государства не может быть совершена ни одна покупка крупной собственности или предприятия. Приватизация в Норвегии – это довольно

частое явление, но она проводится исключительно в интересах государства и под его контролем.

В Норвегии в сфере управления природными ресурсами и доходами, получаемыми от их использования, исходят из того, что природные богатства являются общенациональным достоянием и должны «работать на каждого норвежца», исключая всякую возможность попадания нефтегазовых денег в руки нескольких олигархов, аккумулируя их в руках государства с целью обеспечения социальных выплат своим гражданам и создания достойной жизни пенсионерам и будущим поколениям норвежцев. Норвегия – социальное государство, заботящееся обо всем обществе и каждом его члене в отдельности. В нем разумно сочетаются интересы государства, предпринимательства и общества. Сходная социально-экономическая политика крайне необходима и России. Огромные материальные возможности, природные ресурсы и человеческий потенциал позволяют в короткий период создать нормальные условия жизни нашему народу, если государство встанет на защиту его интересов, поставит надежный заслон на пути перекачивания народного добра в карманы «реформаторов», отрицая «безгрешность» частной собственности и свободного рынка.

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений не имеет четких и стабильных правил и процедур регулирования. Ее многочисленные недостатки носят системный характер и не могут быть устранены внесением частичных изменений в действующий механизм бюджетного регулирования. Все это отрицательно сказывается на эффективности использования ресурсов национальной бюджетной системы, чревато ухудшением условий для проведения социально-экономических реформ, еще большим нарастанием напряженности в отношениях между центром и регионами.

В настоящее время бюджетно-налоговая реформа стала насущной практической необходимостью, ее осуществление должно основываться на качественно новом подходе и государственной финансовой политике в рамках единой стратегической программы страны, сориентированной на переход в стадию экономического роста. Данная проблема носит многогранный характер, и здесь мы остановимся лишь на обосновании межбюджетных отношений как производных отношений от собственности и необходимости расширения сферы бюджетного регулирования за счет включения в нее финансовой составляющей собственности, обосновывая переход к стратегии стимулирования бюджетного самообеспечения региональных и местных бюджетов, от-

казываясь от дотационных форм бюджетного регулирования, обеспечивая устойчивое экономическое развитие.

На наш взгляд, одним из самых существенных просчетов, упущений в анализе межбюджетных отношений в настоящее время является то, что они, как правило, рассматриваются в отрыве от производственных отношений, представляются как чисто финансовые отношения, связанные с налогами, обеспечением определенного равенства в распределении бюджетных средств на одного гражданина в каждом субъекте Федерации. Такое узкое и неглубокое их понимание никак не раскрывает подлинную сущность межбюджетных отношений, а потому и не позволяет через них создать эффективную систему федеративных отношений в условиях товарного производства, которые представляют собой диалектическое единство, где все отношения связаны между собой основным, всеобщим отношением – собственностью как общественной формой присвоения.

Прежде всего, очень важно определить роль налогов в народнохозяйственном распределительном механизме, понять в чем заключается их фискальная функция, раскрывая предварительно сущность экономической функции, выявляя их связь с отношениями собственности.

Налоги ведут свое происхождение еще с древних времен, но довольно значительную роль в бюджете государства они приобрели лишь в XV-XVII веках и сейчас, когда происходит научно-техническая революция. На первый взгляд, при использовании налогов плательщику наносится материальный ущерб, ибо от заработанного необходимо отдавать часть в государственную казну. Нарастил имущество – и снова надо уже платить налог на имущество. Поэтому сначала против налогов возражают, а затем начинают осознавать, что налоги являются источником государственных доходов, а плательщик платит налоги государству, получая от него эквивалентно определенные выгоды. Начиная с XX века и по настоящее время налоги рассматриваются не только как средство увеличения финансовых средств государства, но и как инструмент активной экономической политики, как рычаг управления экономикой.

Сущность налогов определяется тем положением, которое они занимают в системе производственных отношений (производство, распределение, обмен, потребление), что предполагает раскрытие взаимосвязи между производственными и финансовыми, налоговыми отношениями. Источником налогов выступает вновь созданная стоимость – национальный доход, который приобретает специфические формы выражения: заработная плата, прибыль, рента, процент. Это первичное

распределение дополняется перераспределением, где уже фигурируют налоги, которые представляют собой важнейшую финансовую форму реализации государством своего экономического права на получение части созданного в обществе чистого дохода.

В настоящее время самым серьезным недостатком в механизме функционирования федеративных отношений является то, что в нем крайне слабо просматривается роль главного компонента экономических отношений – отношений собственности. Межбюджетные отношения как отношения присвоения выражают отношения собственности и являются производными от них. В постмодернистских разработках ряда экономистов будущее России рисуется как некое «посткапиталистическое» общество, хотя на самом деле речь идет о смене его капиталистического названия. На наш взгляд, будущее принадлежит обществу труда, ибо только на трудовой основе можно построить общество социальной справедливости и социальной правды. Безусловно, характер и содержание труда не остаются постоянными. Сегодня процесс производства и труда все больше превращается в арену применения науки. Однако труд не потеряет никогда своего предметного характера и роли создателя потребительных стоимостей и не станет чисто умственной деятельностью, не предполагающей материального воплощения своих результатов.

Труд был, есть и всегда будет тем фундаментом, на котором возникло, существует и будет развиваться человеческое общество. Конечно, экономическую науку интересует не технология процесса труда, а его общественная форма, которая определяет формы собственности и всю систему общественных отношений, в том числе и межбюджетные отношения. В западных экономических теориях и многими отечественными учеными с либеральными убеждениями собственность рассматривается только в юридическом аспекте. Между тем собственность есть, прежде всего, экономическая категория, а в правовых нормах лишь фиксируется то, что есть в реальной действительности. К сожалению, экономическая наука до сих пор еще не дала однозначно ответа на вопрос, в чем заключается экономическая сущность собственности, какова диалектика труда и собственности и т. д., что сдерживает решение проблемы создания социального федеративного государства, что является согласно Конституции Российской Федерации ее главной задачей.

Труд всегда выступает первоначальной, главной формой присвоения, а потому теория трудовой собственности должна служить ключом для разработки эффективной системы социально-экономических от-

ношений. Это объясняется тем, что отношения, складывающиеся в процессе труда, являются основными, базовыми, и они формируют всю систему отношений общества, базой которых, в свою очередь, являются отношения собственности. Взаимосвязь между трудом и собственностью преломляется через всю систему общественных отношений, в том числе и финансовых, межбюджетных отношений. Поэтому есть необходимость, хотя бы коротко, остановиться на раскрытии экономической сущности собственности, как она взаимосвязана с характером общественной формой труда. На эти вопросы не могут дать ответа ни «экономикс», ни экономическая теория прав собственности, хотя и их выводы для практики представляют определенную пользу.

Собственность выражает особые взаимосвязи в системе экономических отношений и поэтому нельзя глубоко и достоверно разобраться ни в одном экономическом явлении, не раскрыв сущность собственности, не имея о ней достаточно четкого представления. Одной из важнейших причин того, что Россия до сих пор не может выйти из затянувшегося глубокого экономического кризиса, является именно отсутствие подлинной научной экономической теории собственности, которая должна служить ключом для разработки модели, экономического механизма функционирования нашей экономики. Про собственность написаны сотни монографий, опубликовано множество статей, проведено огромное количество конференций, но здесь еще остается немало дискуссионных или недостаточно выясненных вопросов.

На наш взгляд, сущность собственности невозможно исследовать, не опираясь на универсальные философские понятия, ибо, не решив предварительно общие вопросы, мы постоянно будем «на каждом шагу бессознательно для себя "натыкаться" на эти общие вопросы»². В общественных науках к числу таких общих вопросов относится проблема теоретической модели общества, способа производства, которая удовлетворительно отражала бы диалектику взаимосвязи производительных сил, производственных отношений и отношений надстройки. Только разработка общей концепции общественно-экономической формации как диалектической целостности всей совокупности общественных отношений человека может служить надежной основой для исследования собственности.

Современное представление об общественно-экономической формации, к сожалению, исходит из ее понимания как совокупности

² Ленин В. И. Отношение к буржуазным партиям // Полн. собр. соч. Т. 15. С. 368.

внешне соотносящихся сторон общественных отношений, что затрудняет раскрытие сущности собственности. В методологическом плане необходимо представить ее не просто как особое отношение, а как определенный процесс, в результате которого возникает данное отношение, являющееся его результатом, а потому оно оказывается органически вплетенным в «ткань» производственных отношений, проявляясь в них как общее конкретной социальной системы.

Сегодня наши прежние представления о теоретической модели способа производства, общественно-экономической формации в целом нуждаются в пересмотре с позиции материалистической диалектики, освобождаясь от идеологической зашоренности этих понятий в недалеком прошлом, при этом после анализа общественных отношений следует обратить внимание на их синтез, что позволит создать целостную концепцию всех отношений человека. Ведь взятые непосредственно производительные силы, производственные отношения, отношения надстройки являются и выступают его отношениями. В этом плане между ними нет различий.

Однако на самом деле между ними есть существенные различия, и только представление об общественных отношениях как единой целостности, представление о них как о функционирующих отношениях в процессе реального процесса производства, придающее последнему социально-экономический характер, позволяет выявить собственность как реальное производственное отношение. Данное отношение имеет всеобщий характер для данной совокупности общественных отношений, выражает специфическое качество конкретного способа производства, который предполагает каждый раз свою социальную меру присвоения при данной эффективности общественного труда, зависящей в конечном счете от уровня развития производительных сил общества.

К. Маркс расположил в своем главном произведении вокруг категорий «капитал», «прибавочная стоимость» все категории, раскрывающие капиталистические производственные отношения, учитывая причинно-следственные взаимосвязи между экономическими процессами, раскрывая диалектику их изменений. Ф. Энгельс, отстаивая диалектический подход к исследованию явлений окружающей действительности, писал: «Великая основная мысль, – что мир состоит не из готовых, законченных предметов, а представляет собой совокупность процессов, в которой предметы, кажущиеся неизменными, равно как и делаемые головой мысленные их снимки, понятия, находятся в непрерывном изменении, то возникают, то уничтожаются, – это великая основная

мысль, со времен Гегеля до такой степени вошла в общее сознание, что едва ли кто-нибудь станет оспаривать ее в ее общем виде. Но одно дело признавать ее на словах, другое дело – применять ее в каждом отдельном случае и в каждой данной области исследования»³. Данное положение имеет большое методологическое значение для исследования собственности, ибо один (основной) закон отражает внутреннюю структуру процесса развития всеобщей сущности того или иного способа производства.

Между экономическими процессами, безусловно, существует строгая причинно-следственная взаимосвязь. Бесспорно и то, что эта взаимосвязь со всей полнотой выявляется именно в диалектико-логической системе категорий. Способ производства, экономическая жизнь представляет собой непрерывный процесс возникновения и уничтожения, бесконечное восхождение низших экономических форм к высшим, что и должно находить адекватное отражение в «мыслящем мозгу», в общественном сознании.

Поэтому для диалектической философии нет ничего постоянного, раз и навсегда установленного, «святого». Последовательное теоретическое обобщение совокупности производственных отношений и формирование диалектико-логической системы экономических категорий основываются на категории всеобщей сущности, которое представляет собой такое общее, которое имело реально историческое существование до того, как его моменты выделились и достигли полной зрелости и соответствующего ей соотношения⁴.

Вот почему конкретное есть единство многообразного, ибо всеобщая связь «пронизывает» все общественные отношения, она как общее укоренена в каждой из них как в элементе, выделившемся из нее и достигшем полной зрелости. В этой связи категория всеобщей сущности, являясь теоретическим выражением данной сущности, выступает как основа системы категорий в форме неделимого, неразличимого единства. Все другие категории представляют ее неразвившиеся ступени или подчиняющиеся ей моменты. Категория, отражающая всеобщую сущность, определяет неизбежность диалектико-логических связей категорий. Собственность является объективной экономической категорией, играющей роль категории всеобщей сущности для конкретного способа производства. Она не тождественна всему многооб-

³ Энгельс Ф. Людвиг Фейрбах и конец немецкой классической философии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 21. С. 302.

⁴ См.: Ильенков Э. В. Диалектическая логика. М., 1974. С. 249, 268.

разию производственных отношений, которые есть проявления этого основного отношения, подчиняющиеся ему моменты. Собственность как всеобщая сущность способа производства имеет свое реальное бытие и вместе с тем «просвечивает» все другие производственные отношения, обуславливает и предопределяет их характер.

Исследование собственности в свою очередь опирается в исследование становления общественной формы труда, которая сегодня также является важнейшей теоретической и практической задачей современной экономической науки. Без разрешения данной проблемы невозможно глубоко осмыслить зарождение отношений собственности и создать целостную систему категорий и законов конкретного способа производства. Не имея возможности здесь подробно останавливаться на этих вопросах, отметим, что еще в далеком прошлом ухудшение климата на земле стало выступать как закономерное явление, а рост калорийности питания стал формироваться как устойчивая тенденция. Именно изменение внешней среды вызвало тенденцию к увеличению первоначального минимума питания, дало толчок к удовлетворению возрастающих потребностей.

Как нам представляется, это обстоятельство сыграло определяющую роль в ходе зарождения и первоначального развития общественной формы труда. Иначе говоря, форма труда, производства всегда предопределяет способ присвоения их результатов. Поэтому собственность как общественная форма и социальная мера присвоения производна от общественной формы труда, зависит от состояния производительных сил общества и призвана обеспечивать его жизнедеятельность. Через призму формы труда и собственности необходимо анализировать межбюджетные отношения, и только на этой основе можно им придать подлинно федеративный характер.

Собственность – это не вещь, не имущество, а отношение присвоения конкретного способа производства. В понятии собственности не содержится ни грамма вещества, и она не делится, а распределяется, проявляясь в каждом общественном отношении, определяя его социальное бытие как отношения присвоения в единой системе отношений конкретного способа производства. Не случайно еще Риккардо отмечал, что капитал «распределяется достойным удивления образом в соответствии с потребностями производства»⁵. При капитализме действует закон средней прибыли, который еще раз подтверждает неоспо-

⁵ См.: Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 годов // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 46. Ч. 1. С. 437.

римый факт распределения прибавочной стоимости в обществе, ее присвоения в зависимости от капитала. Но экономические законы действуют не изолированно друг от друга, а как элементы органической системы, т. е. находятся в постоянном взаимодействии. Оно складывается и проявляется в конкретных экономических процессах, их взаимообусловленности и взаимопереходах.

Из вышеизложенного вытекает следующий вывод: взаимодействие экономических законов охватывает сущность и явление, содержание и форму их действия, а не только поверхностный слой хозяйственной деятельности. Исходными условиями детерминации экономических процессов, действия экономических законов являются отношения собственности, развертывающиеся как отношения присвоения на всех фазах воспроизводства. Под определяющим воздействием этих условий формируются потребности и интересы социальных групп, классов, личностей и общества в целом. Объективная потребность людей в определенных производственных отношениях, выражающих сущность различных сторон этих отношений, выступает как форма реализации экономической необходимости. Именно экономическая потребность всегда являлась «главной пружиной прогресса».

Существующая ныне система бюджетно-налогового федерализма превратилась в сдерживающий фактор социально-экономического развития России и нуждается в коренном реформировании. Региональным и местным властям необходимо предоставить реальную бюджетную самостоятельность, отказавшись в значительной мере от дотационных методов регулирования территориальных бюджетов. На наш взгляд, концепция развития межбюджетных отношений должна базироваться на современной трудовой теории собственности. При реальной бюджетной самостоятельности субъекты Федерации, муниципальные образования будут без всякого идеологического давления определять формы собственности, их сочетание в отраслях регионального материального производства, исходя из экономической целесообразности, из эффективности этих форм, их конкурентоспособности с учетом уровня развития производительных сил. Это и будет означать, что в экономике России действительно работает главный компонент экономических отношений – отношения собственности в условиях товарного производства, а межбюджетные отношения как производные от этих основных отношений приобретут подлинно федеративный характер.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Н. Д. Столярова

Зав. сектором аппарата Законодательного собрания
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.

По оценкам, звучавшим в прессе, 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 закон, 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

¹ Смолин О. Образовательное законодательство: очередная реформа или разгром // Народное образование. 2004. № 7. С. 7-8.

местным самоуправлением. На протяжении нескольких последних лет государство проводит тщательную ревизию своих обязательств перед гражданами. Иначе говоря, определяет, какой уровень власти отвечает за предоставление конкретных услуг населению. Коснулось это и сферы образования.

Согласно новой редакции данного закона за высшее профессиональное и послевузовское образование отвечает Российская Федерация. Учреждения начального и среднего профессионального 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.

Ведению Российской Федерации в лице ее федеральных органов государственной власти и органов управления образованием теперь подлежит установление норм труда и нормативов его оплаты лишь в федеральных государственных образовательных учреждениях. Для работников остальных образовательных учреждений федеральные гарантии оплаты труда отсутствуют. Это включает в себя, в частности, отказ от Единой тарифной сетки по оплате труда – Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 139–ФЗ «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 1 октября 2003 г. № 128-ФЗ, утрачивает силу с 1 января 2005 г.

Определенные гарантии сохранения существующих размеров оплаты труда предоставляет статья 153 закона № 122-ФЗ, согласно которой вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты) не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г. Все повышения размеров оплаты труда после 1 января 2005 г. будут касаться лишь работников федеральных образовательных учреждений. В условиях дотационности подавляющего большинства бюджетов субъектов Российской Федерации многим регионам решать вопросы повышения заработной платы работникам бюджетной сферы, включая сферу образования, без получения дотаций из федерального бюджета будет весьма сложно.

Из ведения Российской Федерации исключено ежегодное установление доли федерального дохода, направляемой на финансирование образования, а также формирование федерального бюджета в части расходов на образование, федеральных фондов развития образования и установление налоговых льгот, стимулирующих развитие образования. С Федерации снимается также задача организации издания и производства учебной литературы (остается только «разработка в пределах своей компетенции»).

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.

Из ведения субъектов Российской Федерации исключены полномочия по осуществлению федеральной политики в области образования; формированию фондов развития образования; установлению местных налогов и сборов на цели образования; организации финансирования местных органов управления образованием и образовательных учреждений, оказанию им посреднических услуг в части материально-технического обеспечения; установлению дополнительных к федеральным льгот обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников. Оставлено право устанавливать дополнительные к федеральным требования к образовательным учреждениям, находящимся в ведении субъектов Российской Федерации, в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья детей, оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений.

Полностью изменена статья 31 закона, ранее называвшаяся «Компетенция органов местного самоуправления в области образования». Согласно новой редакции закона она называется «Полномочия органов

местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования».

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;

6) 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. В компетенции образовательного учреждения осталось установление заработной платы работникам образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования. При этом из закона исключены нормы о каких-либо ограничениях федеральными и местными нормативами.

Порядок создания федеральных государственных образовательных учреждений теперь устанавливается Правительством Российской Федерации; государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений – органом местного самоуправления. Аналогично определяется и порядок ликвидации образовательных учреждений. А вот передача государственных образовательных учреждений в ведение органов местного самоуправления возможна и без согласия

последних, поскольку пункт 3 статьи 34 прежней редакции закона, устанавливавший соответствующий запрет, утратил силу.

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 упразднено понятие Федеральной программы развития образования (ФПРО), которая ранее утверждалась федеральным законом. Теперь взамен ФПРО будет обычная ФЦП (федеральная целевая программа), принимаемая Правительством Российской Федерации. Соответственно из закона исключена норма о разработке данной программы на конкурсной основе.

Принципиальные изменения внесены в статью 5 Закона «Об образовании». В пункт 3 добавили слово «дошкольного», и теперь государство гарантирует общедоступность и бесплатность этого уровня образования, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации. При этом признан утратившим силу пункт 2 статьи 18, в соответствии с которым государство гарантировало финансовую и материальную поддержку воспитания детей раннего детского возраста, обеспечивало доступность образовательных услуг дошкольного учреждения для всех слоев населения. Кроме того, отменено Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 г. № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». Исходя из этого, по оценке экспертов, родители будут платить намного больше, чем 20% от общей стоимости содержания детей в детских учреждениях.

Упразднена норма о том, что государство софинансирует обучение детей в частных аккредитованных школах (пункт 4 статьи 5 прежней редакции закона), лишая тем самым негосударственные общеобразовательные учреждения бюджетного финансирования.

При этом вводится понятие «государственная образовательная организация» (статья 11.1). Теперь не только негосударственные, но и государственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

Соответствующие изменения внесены и в статью «Реорганизация и ликвидация образовательного учреждения». Теперь образовательное учреждение может быть реорганизовано в иную образовательную ор-

ганизацию в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом порядок реорганизации федеральных государственных образовательных учреждений устанавливается Правительством Российской Федерации, а государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; муниципальных – органом местного самоуправления. Однако возникает вопрос о возможности получения бюджетного финансирования такими государственными организациями, поскольку в законе идет речь о нормативах финансирования государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Кроме того, отменен Федеральный закон от 16 мая 1995 г. № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратория на их приватизацию» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 12 апреля 1999 г. № 71-ФЗ). Таким образом, ликвидированы гарантии сохранения статуса образовательных учреждений и их неперепрофилирования, что открывает путь для их приватизации.

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. К примеру, только учреждения образования имели право самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от предпринимательской деятельности, в том числе от сдачи помещений в аренду. Однако Гражданский кодекс, бюджетное и налоговое законодательство, которые окончательно были сформированы в 1995-1998 годах, содержали иные общеобразовательные нормы. После целого ряда судебных разбирательств было принято, что нормы законодательства об образовании хотя и противоречат названным кодексам, но являются действующими как принятые ранее и неотмененные. Теперь с 1 января образовательное право приводится в соответствие с действующим российским законодательством.

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). Негосударственное образовательное учреждение (организация) может быть собственником имущества в соответствии с законодательством Российской Федера-

ции. Остальным образовательным учреждениям (государственным и муниципальным) ранее принадлежало право собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и (или) юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности, а также на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности. Новой редакцией закона оставлено лишь право самостоятельно распоряжаться в соответствии с законодательством средствами, полученными за счет внебюджетных источников. Соответственно даже переданное образовательному учреждению благотворителями, различными фондами или полученное по завещанию имущество становится муниципальной собственностью.

В законе сохранились положения о возможности образовательного учреждения выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества. Однако сняты ограничения по ценам (ранее было – не ниже цен, сложившихся в данном регионе), о необходимости получить согласие совета образовательного учреждения и о запрете аренды с правом выкупа. Кроме того, сняты ограничения о необходимости направлять средства, полученные в качестве арендной платы, на обеспечение и развитие образовательного процесса в данном образовательном учреждении. Также упразднена норма о том, что с государственного или муниципального образовательного учреждения в случае, если учредителем образовательного учреждения и собственником закрепленного за ним имущества являются органы государственной власти или органы местного самоуправления одной и той же административно-территориальной единицы, арендная плата за пользование закрепленными объектами собственности не взимается.

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.

Размеры и нормативы финансирования образовательных учреждений должны были ежеквартально индексироваться в соответствии с

темпами инфляции. Эти нормы на протяжении последних лет не выполнялись и приостанавливались в рамках федеральных законов о федеральном бюджете.

Изменился и порядок финансирования образовательных учреждений при определении нормативов финансирования. Норма о том, что финансирование осуществляется на основе федерально устанавливаемых нормативов, теперь отнесена только к федеральным учреждениям образования. При этом федеральные нормативы должны будут устанавливаться не федеральным законом, а Правительством Российской Федерации. Укрупненный норматив финансирования высшего профессионального образования сохранен: за счет средств федерального бюджета финансируется обучение в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации.

Для государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, финансирование должно осуществляться на основе федеральных нормативов и нормативов субъектов Российской Федерации. Эти нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе. По-прежнему для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых школ норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от числа обучающихся.

Из статьи 41 исключены нормы о праве негосударственных школ на государственное и (или) муниципальное финансирование с момента их государственной аккредитации при реализации основных общеобразовательных программ по нормативам финансирования, которые не могли быть ниже нормативов финансирования аналогичных государственных и муниципальных образовательных учреждений на данной территории.

В статье 43 сохранилась норма о том, что образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность. В прежней редакции закона гарантии этой самостоятельности были установлены в виде самостоятельного баланса и расчетного счета в банковских и иных кредитных организациях. Теперь же образовательное учреждение может иметь самостоятельный баланс и лицевой счет. Аналогично изменена и статья 58 закона, регламентирующая внешнеэкономическую деятельность: норма о наличии права иметь ва-

лутные счета в банковских и других кредитных организациях исключена. Упразднено также положение о том, что валютные средства, полученные школой от внешнеэкономической деятельности, принадлежат ей по праву собственности или поступают в ее оперативное управление и изъятию не подлежат.

Из закона исключены нормы о невозможности изъятия у образовательного учреждения или зачисления учредителем в финансирование будущего года средств, не использованных в текущем году (квартале, месяце), об участии образовательного учреждения в уставных фондах товариществ, акционерных обществ и других организаций только своей собственностью и др.

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.

В частности:

- упразднены нормы о том, что учредитель обеспечивает учащихся, воспитанников государственного или муниципального учреждения льготным или бесплатным питанием и проездом на транспорте;
- исключены положения о применении повышенных нормативов финансирования образовательных учреждений для детей и подростков с отклонениями в развитии и одаренных детей;
- упразднена норма о том, что государство обеспечивает создание механизма защиты детей и подростков, квотирование рабочих мест на предприятиях для трудоустройства выпускников, детей-сирот, детей с отклонениями в развитии и поведении, разрабатывает и осуществляет целевые программы по обеспечению защиты прав, охраны жизни и здоровья детей;
- из статьи 51 исключено положение о полной компенсации государством инфляционного роста расходов на питание и охрану здоровья обучающихся и воспитанников.

Очень сильно изменились нормы закона, касающиеся оплаты труда работников образовательных учреждений, их прав, социальных гарантий и льгот (статьи 54 и 55). Новой редакцией закона исключены положения, касающиеся размеров минимальных ставок педагогических работников (не ниже средней заработной платы по стране).

Согласно статье 32 новой редакции закона в компетенцию образовательного учреждения по-прежнему входит установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирова-

ния. Однако существовавший ранее запрет на изыскание средств на эти цели путем превышения максимально допустимых учебных нагрузок на педагогического работника образовательного учреждения теперь снят путем исключения из текста закона пункта 4 статьи 54.

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.

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 столетия².

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.

Данным законом, в частности, устанавливалась компетенция Законодательного собрания Республики Карелия, Главы Республики Карелия, Правительства Республики Карелия, уполномоченного органа исполнительной власти Республики Карелия в области образования в вопросах осуществления образовательной деятельности.

С учетом национальных особенностей региона в отдельную статью были выделены нормы, регламентирующие вопросы языковой политики в области образования.

В связи со значительными изменениями в федеральном законодательстве Главой Республики Карелия в декабре 2004 года внесен в За-

² Днепров Э. Новую политику диктует Минфин // Учительская газета. 2004. № 42. С. 16.

конодательное собрание Республики Карелия проект закона Республики Карелия «Об образовании» в новой редакции.

Законопроект определяет перечень расходных обязательств Республики Карелия, куда входят, в частности, 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; предоставления начального и среднего профессионального образования; поддержки изучения в образовательных учреждениях национальных языков и предметов этнокультурной направленности и других расходных обязательств соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Карелия. В законопроект включена новая норма, которая определяет компенсацию затрат родителей на обучение детей-инвалидов на дому.

В процессе рассмотрения законопроекта от субъектов права законодательной инициативы поступило большое количество поправок. В связи с двойственностью позиции федерального законодательства, определяющего, с одной стороны, государственные гарантии гражданам по общедоступности и бесплатности дошкольного образования (статья 5 Закона Российской Федерации «Об образовании»), и закрепляющего, с другой стороны, организацию предоставления данного вида образования в полномочиях органов местного самоуправления (статья 31 вышеназванного Закона), большую дискуссию вызвали поправки депутатов, предлагавших обеспечение финансирования расходов по предоставлению дошкольного образования за счет средств бюджета Республики Карелия. К законопроекту поступили также поправки, касающиеся вопросов воспитания и обучения детей-инвалидов, финансированию расходов по организации питания учащихся, индексации ежемесячной денежной компенсации педагогам и многие другие.

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.

**О ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ УСЛОВИЙ УСПЕШНОЙ
РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №131
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Е. И. Таксир¹, Т. А. Погорелова²

Зав. кафедрой экономики и управления Академии бюджета
и казначейства Министерства финансов РФ, д. э. н., профессор,
г. Москва

²Председатель Правительства – министр финансов
Ставропольского края, к. э. н., г. Ставрополь

Проводимые в настоящее время реформы образования, здравоохранения, ЖКХ, административная реформа, замена льгот денежной компенсацией затрагивают огромный пласт социально-экономических отношений, а осуществляемая в соответствии с Федеральным законом № 131 реформа местного самоуправления касается практически каждого жителя нашей страны. Именно от эффективности проводимых преобразований, которые должны обеспечить повышение качества жизни населения, будет зависеть поддержка закона каждым гражданином и обществом в целом.

Чрезвычайная раздробленность муниципальных образований, проводимые в соответствии с законом территориальные преобразования (увеличение количества муниципальных образований в десятки раз) могут вызвать неуправляемость в государстве, если не принять необходимые меры. В совокупности с неотработанными межбюджетными отношениями, дефицитом профессиональных кадров и негативным отношением населения к активным переменам это станет серьезным препятствием исполнения гарантированных конституционных обязательств.

Опыт Ставропольского края, где еще в 2001 году стали создаваться сельские (поселенческие) муниципальные образования и с 1 января 2005 года досрочно вступил в силу закон № 131, свидетельствует о том, что без принятия эффективных мер по реализации этого закона с 1 января 2006 года могут возникнуть серьезные трудности в государственном, региональном и муниципальном управлении.

Указанный закон сохранил за местным уровнем власти вопросы обеспечения прав гражданам на образование, охрану здоровья, социальную защиту, культурное обслуживание, обеспечение услугами ЖКХ. Это при том, что перечисленные права провозглашены Конституцией Российской Федерации и рассматриваются как конституцион-

ные гарантии государства своим гражданам. Следовательно, одновременно с государственными функциями должны быть переданы местному самоуправлению необходимые для их реализации материальные и финансовые ресурсы.

Важнейшими проблемами успешной реализации Федерального закона № 131, которые должны быть решены в 2005 году, являются следующие:

1. Для обеспечения баланса между доходными и расходными полномочиями муниципалитетов необходимо как можно скорее перейти к формированию бюджетов всех уровней на основе минимальных государственных стандартов. Такой подход был предусмотрен статьей 37 принятого в 1995 году закона о местном самоуправлении. Прошло 10 лет, а этот вопрос до сих пор не решен.

В июне 2003 года Государственной думой был принят в первом чтении законопроект «О минимальных государственных социальных стандартах», Правительству было предложено продолжить совместную работу над проектом. Однако до настоящего времени закон не принят.

Указанный закон следует незамедлительно принять и в его развитие уже в 2005 году необходимо также принять Федеральный закон о стандартах образования и здравоохранения, как это было предусмотрено в послании Президента Федеральному собранию Российской Федерации в 2004 году. Следующим шагом должна быть разработка стандартов в сфере ЖКХ, социальной защиты, юридической помощи, культурного обслуживания.

Введение института муниципальных социальных стандартов даст возможность просчитать минимальную материальную базу, бюджеты, которые гарантируют исполнение конституционных обязательств и социальных гарантий.

2. Органы местного самоуправления и финансовые органы столкнулись с проблемой обмена информацией с налоговыми органами. Федеральным законом №131 установлено, что налоговые органы обязаны вести учет по начислениям и уплате налогов и сборов непосредственно по каждому муниципальному образованию.

Исходя из требований указанного закона формирование доходной части бюджета муниципальных образований следует осуществлять не на основе фактических поступлений доходов, а с учетом иных показателей, объективно отражающих доходные возможности муниципалитетов. Такими показателями могли бы быть начисленные суммы по налогам и сборам, суммы реструктуризованных и приостановленных к взысканию налогов и сборов, а также информация о налогооблагаемой

базе. Всеми этими данными располагают налоговые органы. Причем эта информация должна быть по каждому муниципалитету, что в настоящее время весьма проблематично.

Отсутствие этой информации к началу кампании по формированию проектов бюджетов муниципалитетом любого уровня на 2006 год не даст возможности сформировать их доходную часть на 2006 год.

Проблема усугубилась в связи с произошедшей в 2002-2004 годах реорганизацией налоговых органов. Из 35 территориальных налоговых инспекций в Ставропольском крае осталось 18, из которых 9 – межрайонные, созданные на базе нескольких налоговых инспекций. В связи с изложенным возникла острая потребность в информационных данных о базе налогообложения.

Исключен из формы отчетности по форме 5-НБН раздел о базе налогообложения по налогу на доходы физических лиц, что не позволяет реализовать требования закона № 131, хотя данный налог является регулирующим налогом и основой формирования доходной части местного бюджета.

Учитывая изложенное, а также в целях повышения качества и достоверности планирования доходной части региональных и местных бюджетов целесообразно поручить Федеральной налоговой службе разработку форм налоговой отчетности, отвечающей как интересам налоговой службы в целом, так и интересам региональных органов власти и органов местного самоуправления.

Наличие укрупненных межрайонных налоговых инспекций практически не обеспечивает, а по существу срывает работу по налогообложению муниципальных образований, в первую очередь поселенческих (сельских). Одна такая инспекция обслуживает 3-4 района, состоящих из 3 – 5 десятков поселений. Необходимо срочно восстановить прежнюю структуру налоговых инспекций.

3. Целесообразно передать полномочия Федеральной территориальной налоговой службы по налоговому администрированию местных налогов и сборов органам местного самоуправления. Местные органы власти обладают достаточными правами для того, чтобы определять налоговую политику и выполнять функции контроля за поступлением налогов в местные бюджеты. Такая практика имеет место в ряде зарубежных стран.

4. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 августа 2004 года № 70н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» установлен срок перехода к применению инструкции по бюджетному учету до 1 октября 2005 года. Предлагаемая к внедре-

нию новая инструкция не просто концептуально новая модель, это – полная замена базовых понятий, сформировавшихся в сфере бюджетного учета в нашей стране на протяжении столетий.

В Инструкции не учтены положения основополагающего документа в области реформирования бюджетного учета – «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу», одобренной приказом Минфина России от 1 июля 2004 года № 180.

Внедрение Инструкции потребует значительных финансовых ресурсов. Новая система усложняет учет и значительно увеличивает документооборот в бюджетных учреждениях. Численность бухгалтерских служб в бюджетных учреждениях необходимо увеличить, как минимум, в 2-3 раза, объем информации будет составлять от 4 до 10 тыс. листов в месяц против 70-100 листов в действующих условиях. Предлагаемые новации в бухгалтерском учете не являются необходимостью.

Необходимо пересмотреть положения Инструкции, так как внедрение предлагаемой системы учета, в нарушение основополагающих принципов теории бухгалтерского учета, приведет к непоправимым последствиям в бюджетной сфере, особенно в сельских (поселенческих) муниципальных образованиях, не даст возможности реализовать Федеральный закон № 131. Произойдет массовый отток кадров.

5. Отсутствие необходимой статистической отчетности лишает возможности объективно анализировать социально-экономическое и финансовое состояние муниципальных поселенческих (сельских) образований, планировать их деятельность. Необходимо в ближайшее время решить на уровне федеральной статистической службы вопрос о формах и показателях статистической отчетности для сельских и других видов муниципальных образований.

6. В стране и в Ставропольском крае не ведется учет доходов личных домашних хозяйств. Следует в ближайшее время решить вопрос о проведении учета доходов в личных домашних хозяйствах и их налогообложении. Такая практика необходима для объективной оценки неналоговых доходов и социально-экономического уровня жизни определенной части сельского населения, а также роста налогооблагаемой базы.

7. Финансовая стабилизация предполагает эффективное использование механизма государственного и муниципального заказа при приобретении товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, применение формализованных процедур планирования и осуществления бюджетных закупок.

Действующее законодательство Российской Федерации в области государственных закупок требует существенной доработки, поскольку принималось на различных этапах переходного периода в условиях быстро меняющейся экономической ситуации:

- отсутствуют единая терминология и толкование в области государственных и муниципальных закупок;

- не предусмотрен механизм проведения конкурсных процедур для бюджетных учреждений, финансируемых из разных уровней бюджета или осуществляющих доленое строительство и другие совместно выполняемые работы.

Для решения указанных проблем на федеральном уровне необходимо издать нормативные документы, регламентирующие порядок проведения федеральных, региональных и муниципальных закупок.

8. В ближайшее время Федеральному правительству следует принять необходимые меры по отмене всех нефинансируемых мандатов. По состоянию на 1 января 2005 года в Ставропольском крае имеется кредиторская задолженность в общей сумме 618 млн. рублей, в том числе по:

- Федеральному закону «О ветеранах» – 406 млн. рублей;
- Федеральному закону «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» – 186 млн. рублей;
- Федеральному закону «О реабилитации жертв политических репрессий» – 26 млн. рублей.

9. Важнейшими мерами по финансовой стабилизации должно быть совершенствование системы межбюджетных отношений на долговременной стабильной основе с федеральным и местными бюджетами, с учетом реформирования муниципальных финансов городских округов, муниципальных районов, сельских (поселенческих) образований Ставропольского края.

10. Считать целесообразным предоставление субъекту Российской Федерации права дифференцировано распределять подоходный налог в экономически целесообразной пропорции, а также ряд других налогов (на прибыль, акцизы и др.).

11. Следует обеспечить финансовые органы информацией со стороны налоговых органов о состоянии налогообложения на территориальном уровне (отменить так называемую секретность данных).

12. Для улучшения бюджетной обеспеченности сельских (поселенческих) муниципальных образований необходимо ввести новые местные налоги. Транспортный налог сделать местным, изменить нормативы налогов на недвижимость, на налоги физических лиц.

Закрепление этих источников на долговременной основе даст муниципалитетам стимул и реальную возможность заниматься развитием территории.

13. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» часть расходов бюджетов муниципальных районов, в которых представительные органы состоят из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, осуществляется в пределах и за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района. К таким расходам относятся расходы на решение следующих вопросов местного значения межмуниципального характера:

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

- организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

- опека и попечительство;

- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений.

В то же время финансовое обеспечение решения указанных вопросов в случае, если представительные органы муниципального района избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, осуществляется из бюджета соответствующего муниципального района.

Законодательное требование финансового обеспечения решения указанных вопросов межмуниципального характера, относящихся к

вопросам местного значения муниципальных районов, за счет средств бюджетов поселений серьезным образом усложнит межбюджетные отношения в тех субъектах Российской Федерации, в которых одновременно будут существовать муниципальные районы, в которых представительные органы формируются указанным выше способом, и муниципальные районы, в которых представительные органы избираются на муниципальных выборах.

Причина этого в том, что финансовые обязательства поселений будут сильно различаться: по предварительным оценкам, финансовые обязательства поселений, вынужденных передавать субвенции муниципальным районам, более чем на 50% превосходят обязательства тех поселений, которые такие субвенции не перечисляют. Это же относится и к муниципальным районам: финансовые обязательства по обеспечению решения вопросов местного значения двух районов с разными способами формирования своих представительных органов при прочих равных условиях будут отличаться более чем на 30%.

В результате будет нарушено требование единства методики межбюджетного регулирования, так как она должна учитывать различия между муниципальными образованиями одного типа в том, решение каких вопросов местного значения должно предусматривать финансовое обеспечение за счет средств их бюджетов. В свою очередь, это приведет как к усложнению конкретных методик и всей схемы межбюджетного регулирования, так и к установлению нормативов финансирования тех или иных расходов для местных бюджетов. Последнее обстоятельство весьма нежелательно еще и потому, что, по сути, может привести к возврату к старой системе распределения финансовой помощи, размер которой определялся как разница между расчетной сметой расходов и доходов муниципальных образований. А существовала эта система в значительной степени потому, что разграничение полномочий между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями было несимметричным.

Кроме того, различие в требованиях законодательства о местном самоуправлении в части финансового обеспечения расходных обязательств поселений и муниципальных районов не содержит в себе ничего, что способствовало бы укреплению института местного самоуправления в Российской Федерации.

В связи с этим необходимо исключить из Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» часть 2 ст. 53 и часть 2 ст. 55. Таким образом, будет отменено требование перечисления субвенций из бюдже-

тов поселений в бюджет муниципального района на финансирование решения вопросов межмуниципального характера.

Реализация указанного предложения создаст условия для разработки и внедрения простой и эффективной методики межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации, ориентированной на население или потребителей бюджетных услуг, а не поддержание существующей инфраструктуры. Кроме того, это позволит ликвидировать потенциальные конфликты между органами местного самоуправления отдельных поселений и муниципального района по поводу размеров субвенций.

14. Новая редакция Бюджетного кодекса предусматривает возможность замещения дотаций муниципальным образованиям нормативами отчислений только от налога на доходы физических лиц и только в отношении тех дотаций, размер которых определен в расчете на одного жителя. Прочие дотации предоставляются исключительно в виде финансовых трансфертов.

Такой подход способствует росту доли финансовой помощи в общем объеме доходов местных бюджетов (в Ставропольском крае в 2005 году по муниципальным районам она составила 52,3% против 18,8% в 2004 году, по поселениям – 48,7 и 9,1% соответственно), что приводит к снижению заинтересованности со стороны органов местного самоуправления в экономическом развитии, расширении базы налогообложения и повышении собираемости налогов на территории муниципальных образований.

Замещение размеров дотаций, причитающихся местным бюджетам из краевых фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов и городских округов, дополнительными нормативами отчислений от любых налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, позволит сократить встречные финансовые потоки между бюджетами субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также будет способствовать финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и стать стимулом для экономического развития муниципальных образований.

15. В настоящее время уровень расчетной бюджетной обеспеченности, при превышении которого субъект Российской Федерации может предусмотреть перечисление субвенции из бюджета муниципального образования в бюджет субъекта Российской Федерации, составляет 2,0 по отношению к среднему по субъекту. Максимальный объем средств, который можно изъять с использованием этого механизма, составляет 50% от превышения указанного уровня.

По предварительным оценкам, на уровне муниципальных районов и городских округов примерно в трети субъектов Российской Федерации указанный механизм вообще не может быть применен, так как ни одно из муниципальных образований данного типа не достигает двукратного среднего уровня бюджетной обеспеченности. В Ставропольском крае максимальный объем изъятий составил бы в 2005 году 13,1 млн. рублей и не превысил 0,15% от общего объема финансовой помощи местным бюджетам. Таким образом, механизм взимания субвенций из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований в его нынешнем виде не будет эффективным инструментом межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем по результатам расчета, полученным с помощью методик распределения дотаций из краевых фондов финансовой поддержки муниципальных образований, и по расчетами, проведенным традиционным способом, уровень доходных полномочий по всем муниципалитетам в абсолютном выражении превысил их расходные полномочия на 334 млн. рублей.

В результате указанных ограничений органы государственной власти субъекта Российской Федерации не будут заинтересованы в закреплении налогов за бюджетами муниципальных образований по единым нормативам в дополнение к тем, которые установлены Бюджетным кодексом. В свою очередь, это приведет к росту числа муниципальных образований, бюджет которых формируется в основном за счет финансовой помощи, а не за счет налоговых поступлений. Следовательно, органы местного самоуправления не будут заинтересованы в экономическом развитии, расширении базы налогообложения и повышении собираемости налогов.

Уменьшение порогового уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, выше которого субъект Российской Федерации может предусмотреть перечисление субвенций с 2,0 до 1,3 от среднего уровня, позволит:

- 1) Аккумулировать дополнительную часть средств из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований, что даст возможность добиться большего уровня выравнивания бюджетной обеспеченности.

- 2) Согласно предварительным расчетам, при закреплении достаточного объема налогов за местными бюджетами доля субвенций из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований может составить более 50% в общем объеме финансовой помощи. При этом

уровень бюджетной обеспеченности самых бедных муниципальных образований после выравнивания гарантируется не ниже 70% от среднего.

3) Муниципальные образования-доноры при этом сохраняют уровень своей бюджетной обеспеченности, существенно превышающий тот, который они имеют в настоящее время. При этом:

- число муниципальных образований, из бюджетов которых может быть предусмотрено перечисление указанных субвенций, при снижении порогового уровня до 1,3, составит примерно 10% от общего числа муниципальных образований;

- субвенция взимается только с налоговых доходов. Неналоговые доходы, как известно, аккумулируются в крупных городах, где дорогая аренда земли и помещений. Эти доходы, а также доходы от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности не подпадают под изъятия;

- отрицательный трансферт взимается только по расчетам за последний отчетный год. Следовательно, в силу инфляции (за два года) максимально возможная эффективная ставка изъятия составит не 50%, а будет существенно ниже (в условиях текущего уровня инфляции – 40%).

4) Реализация данного предложения позволит во многих субъектах Российской Федерации дополнительно закрепить за местными бюджетами на долгосрочной основе 10 – 40% от налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций или налога на имущество организаций, что существенно повысит уровень финансовой самостоятельности местных бюджетов, а также их заинтересованность в экономическом развитии соответствующих территорий, расширении базы налогообложения и повышении собираемости налогов.

16. Предлагается внести изменения в ст. 40 Федерального закона № 131, ограничивающие возможности роста числа депутатов, работающих на постоянной основе.

В ст. 35 действующего закона численность депутатского состава определяется формулировкой «не менее», а ст. 40 в то же время допускается работа на постоянной основе 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования. Поскольку численность представительного органа определяется уставом муниципального образования, одновременное применение указанных положений на практике может привести к еще большему росту численности представительных органов местного самоуправления, о чем свидетельствует практика Ставропольского края.

Ограничивающие нормы могут быть представлены положением, согласно которому право содержать депутатов на постоянной основе

может быть дано представительным органам муниципальных образований с численностью, например, более 5 тыс. человек (как это было предусмотрено в Ставропольском крае при формировании проекта консолидированного бюджета).

Другим вариантом законодательного решения вопроса может быть предоставление права субъектам РФ регламентирования численности органов местного самоуправления, включая численность представительных органов, для муниципальных образований всех уровней в зависимости от численности населения и других отдельных факторов.

17. В качестве мер по расширению налогооблагаемой базы предлагается сократить перечень льгот, установленных федеральным законодательством по региональным налогам. В частности, статьей 381 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрены льготы по налогу на имущество организаций по предприятиям газовой, нефтяной, элетроэнергетических отраслей. Данные предприятия имеют наиболее устойчивое финансовое положение в регионах, в то время как от осуществления хозяйственной деятельности магистральных нефтепроводов, газопроводов наносится значительный экологический ущерб территориям субъектов, через которые они пролегают. В связи с этим считаем, что освобождение от уплаты налога на имущество организаций указанных категорий налогоплательщиков приводит к значительным потерям бюджетов, что является неправомерным и противоречит принципу всеобщности и равенства налогообложения.

18. В части улучшения налогового администрирования и увеличения налоговых доходов бюджета регионов и муниципальных образований следует предпринять следующие меры.

– Необходимо рассмотреть вопрос о введении федеральным Центром прогрессивной шкалы налога на доход физических лиц. Данное предложение основано на том, что реальная инфляция в сфере потребительского рынка, отмена натуральных льгот нуждающимся категориям граждан, изменения в сфере жилищного законодательства и рост реальных расходов населения на оплату жилья и коммунальных услуг требуют постановки вопроса о более справедливом распределении бремени подоходного налогообложения.

– Снижение ставки налога с 13 до 6% для тех категорий граждан, доходы которых ниже реальной стоимости прожиточного минимума и не превышают 60 000 рублей в год (или в среднем 5 000 рублей в месяц). К ним относятся абсолютное большинство работников бюджетной сферы (науки, культуры, образования, здравоохранения).

- Ставка 13% для категорий граждан с доходами от 60 001 до 360 000 рублей в год (или в среднем от 5 001 до 30 000 рублей в месяц);
- Увеличение ставки налога с 13 до 20% для категорий граждан с доходами от 360 001 до 1 200 000 рублей в год (или в среднем от 30 001 до 100 000 рублей в месяц);
- Увеличение ставки налога с 13 до 30% для высокодоходных категорий граждан с доходами свыше 1 200 001 рубля в год (или в среднем 100 000 рублей в месяц).

Предлагаемая дифференцированная шкала налогообложения выбрана с учетом наиболее равномерного перераспределения налоговой нагрузки, целевой ориентации на улучшение финансового положения большинства граждан, ограниченных в размере доходов в силу специфики их работы, а также гарантированного перекрытия выпадающих доходов бюджета от снижения налоговой ставки поступлениями налога от высокодоходных категорий граждан.

Перераспределение выпадающих налоговых доходов на более высокодоходные категории граждан позволит не только компенсировать, но и увеличить поступления в бюджетную систему края.

19. В статье 179.1 главы 22 Налогового кодекса РФ не предполагается обязательной регистрации лиц, совершающих операции с нефтепродуктами. Поэтому заправки, которые находятся в крае, воздерживаются от регистрации и получения свидетельства Управления Федеральной налоговой службы России по Ставропольскому краю на работу с ГСМ. Это влечет сокращение числа налогоплательщиков и сумм налога, поступающего доходов в бюджет края. На основании изложенного необходимо внести дополнения в главу 22 Налогового кодекса Российской Федерации об обязательной выдаче свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, налогоплательщиком (на федеральном уровне).

- Следует принять со стороны Федерального правительства меры по стабилизации стоимости энергоресурсов.

20. С 1991 года существовал федеральный закон «О дорожных фондах в Российской Федерации». Данным законом были определены источники формирования дорожных фондов, установлено, что они имеют специальное назначение и не подлежат изъятию или расходованию на нужды, не связанные с содержанием и развитием автомобильных дорог общего пользования. В связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ Закон «О дорожных фондах в РФ» утратил силу. В настоящее время не определены источники финансовых ресурсов, которые должны направляться на строительство, реконструкцию, ремонт,

содержание автомобильных дорог общего пользования. Объемы финансирования дорожной отрасли устанавливаются субъектами Российской Федерации в зависимости от общего пользования. Объемы финансирования дорожной отрасли устанавливаются субъектами Российской Федерации в зависимости от наполняемости бюджета, при этом нет уверенности, что они не будут уменьшены в связи с необходимостью использования на другие цели. Учитывая значимость дорожной отрасли в экономическом и социальном развитии страны, необходимость обеспечения безопасных условий движения на автомобильных дорогах, следует восстановить целевые бюджетные дорожные фонды с внесением в действующие нормативные акты положений, четко устанавливающих источники их формирования и порядок расходования на всех уровнях исполнительной власти в Российской Федерации.

21. До настоящего времени отсутствует федеральный закон об автомобильных дорогах. Это порождает массу проблем. Основной целью закона должно являться создание правового поля, способствующего нормальному функционированию автодорог, и, как следствие, обеспечение устойчивой жизнедеятельности экономики и социальной сферы страны, созданию эффективной системы перевозок людей и грузов, обеспечивающей их безопасность и сохранность. В частности, в законе должны быть определены основные понятия и термины, дана классификация дорог, четко регламентированы права и обязанности владельцев дорог и пользователей, компетенция органов управления автомобильными дорогами, вопросы прокладки, переустройства инженерных коммуникаций в придорожной полосе и полосе отвода, правовые основы создания и использования платных автомобильных дорог.

22. В связи с вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» часть автомобильных дорог из государственной собственности должна передаваться в собственность муниципальных образований. При этом критерии отнесения дорог к региональному уровню (находящимся в собственности субъекта Российской Федерации) не определены. Классификация автомобильных дорог, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.1991 № 61, не отвечает требованиям настоящего времени. Новый классификатор должен четко разделить автодороги муниципального поселения, округа, района, региональные и федеральные автомобильные дороги.

23. Изношенность автобусного парка в настоящее время составляет свыше 70-80%. Для исправления этой ситуации необходимо предоставить транспортным организациям возможность приобретения ав-

тобусов в долгосрочный лизинг (5-8 лет) с предоставлением льготного кредита для оплаты первоначального взноса. Только так возможно обеспечить привлечение инвестиций в сектор общественных пассажирских перевозок. Также необходимо рассмотреть вопрос разработки и реализации федеральной программы по обновлению парка пассажирских предприятий в субъектах Российской Федерации.

Финансовые трудности возникают у субъекта РФ и муниципальных образований в связи с ФЗ №131, который установил проведение инвентаризации, и оценка собственности, а также разграничения прав собственности и ее регистрацией. У субъекта РФ и муниципальных образований возникает необходимость практически одномоментной выплаты (в течение 2005 г.) значительных денежных средств, которые никак не учтены в МБО.

РАСХОДЫ И ДОХОДЫ СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ, ОСОБЕННОСТИ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ г. УФЫ)

А. И. Трухов

Начальник территориального финансового управления МФ
Республики Башкортостан, г. Уфа

Новые федеральные законы внесли существенную корректировку в процесс составления статей доходов и расходов субрегиональных бюджетов: отменены доходы от налога на прибыль, от рекламы, не установлены нормативы отчисления от акцизов на алкогольную продукцию, существенно снижены нормативы отчисления от налога на доходы физических лиц, а отчисления от налога на имущество организаций и во все снижены с 50 до 2%. Если сравнивать сокращенные и увеличенные нормативы поступлений в городской бюджет, то муниципальный бюджет значительно потерял: общая сумма налоговых и неналоговых доходов составляет всего 78,5% от исполнения бюджета 2004 года.

В целях мобилизации доходов в городской бюджет и бюджеты муниципальных образований районов города Уфы продолжили работу комиссии по оказанию содействия в повышении эффективности работы предприятий, принятию мер по сокращению и ликвидации недоимки по налогам и сборам и сокращению просроченной задолженности по заработной плате предприятий города. В состав указанных комиссий входят руководители служб муниципальных образований, финан-

совых управлений и налоговых инспекций. При финансовом управлении администрации города Уфы с участием специалистов Комитета по управлению муниципальной собственностью города Уфы осуществляла работу комиссия по сокращению задолженности по перечислению части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

С начала 2005 года финансовыми органами города Уфы активно проводится работа по организации поступления доходов консолидированного бюджета города Уфы через единый счет федерального казначейства, заключающаяся в информировании кредитных организаций и плательщиков о порядке зачисления налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, проверке филиалов и отделений Башкирского отделения №8598 Сбербанка России и ОАО «УралСиб» на наличие информационных стендов и актуальности размещенной на них информации; направлении сообщений кредитным организациям, через которые чаще всего проводились платежи, относимые к категории невыясненных, с просьбой усилить контроль за правильностью заполнения плательщиками расчетных документов.

В течение 2004 года финансовыми органами города Уфы в рамках осуществления ими полномочий по осуществлению функций администраторов поступлений отдельных видов неналоговых доходов проводилась работа по уточнению вида и принадлежности невыясненных платежей, образовавшихся на едином счете Управления федерального казначейства МФ РФ по Республике Башкортостан. Активное участие принимали финансовые органы в работе по сокращению невыясненных платежей по налогам, администраторами которых являются налоговые органы (направлялись письма-разъяснения налогоплательщикам, часто допускающим невыясненные платежи).

В целях сокращения невыясненных платежей плательщиков – физических лиц финансовым управлением администрации г. Уфы и ОАО «УралСиб» был заключен договор на прием и обработку платежей в городской бюджет с помощью системы «ГОРОД».

Указанные мероприятия позволили обеспечить своевременное распределение в местные бюджеты доходов, поступающих через счет федерального казначейства.

Финансовым управлением администрации города Уфы и территориальными финансовыми управлениями Министерства финансов Республики Башкортостан на территориях муниципальных образований районов города Уфы осуществляется постоянный контроль за своевременностью выплаты заработной платы работникам бюджетных уч-

реждений города. В результате оперативной работы случаи просрочек в выплате заработной платы не допускались.

В таблице 1 приводятся данные о выполнении консолидированного бюджета территориального образования города Уфы, районов и муниципальных образований, входящих в состав.

Таблица 1

*Данные о выполнении консолидированного бюджета территории
(2004 год)*

№ п/п	Наименование бюджетов	Количество бюджетов	В т. ч. кол-во невыполненных бюджетов	
			по доходам	по расходам
1.	Бюджеты районов			
2.	Бюджет города Уфы	1		
3.	Бюджеты муниципальных образований	7		4
	ВСЕГО:	8		4

Как видно из таблицы 1, более чем 50% муниципальных образований имеют проблемы по выполнению расходной части бюджета.

Основными причинами невыполнения плана (раздел «Государственное управление и местное самоуправление») стало отклонение по статье «Оплата труда»: при плане 148844 тыс. руб., исполнено 148660 тыс. руб., или 99,9%, что связано с наличием в течение года вакантных должностей, и по статье «Командировки и служебные разъезды»: при плане 946 тыс. руб. исполнено 843,0 тыс. руб., или 89,1%, что связано с неосвоением запланированных ассигнований.

Необходимая сумма по возмещению разницы в цене на топливо (раздел «Промышленность, энергетика и строительство»), реализуемое населению, проживающему в домах с печным отоплением, за 2004 г. составила 2424,3 тыс. руб.; фактические расходы консолидированного бюджета города Уфы за 2004 г. по возмещению разницы в цене на топливо составили 2000 тыс. руб., в том числе по углю – 225 тыс. руб., по дровам – 1775 тыс. руб.

Наибольшая доля финансирования (31%) за 2004 год пришлась на отрасль «Народное образование», на эту отрасль направлено 196 486 тыс. руб.

Основными причинами недовыполнения плана в 2004 году по разделу «Социальная политика» стало отклонение плановых показателей от исполненных по подразделу «Прочие мероприятия в области социальной политики», а именно:

- по Федеральному закону «О донорстве крови и ее компонентов» процент исполнения составил 99,62% в связи с тем, что Территориальным финансовым управлением МФ РБ на территории МО Орджоникидзевский район г. Уфы по предварительным заявкам УСЗН района был уточнен план на льготное приобретение лекарств (без проверки списков), после уточнения численности получателей льгот выделенные ассигнования остались недоиспользованными;

- по Федеральному закону «О социальной защите инвалидов в РФ» уточненный план исполнен на 94,64% в связи с излишним перечислением средств из Фонда компенсации федерального бюджета на оплату жилищно-коммунальных услуг и на приобретение и доставку топлива;

- по Закону Ф3 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» исполнение составило 65715,2 тыс. руб. при уточненном плане 68508,8 тыс. руб., или 95,92%.

Для проведения сравнительных оценок в муниципальных образованиях (МО) г. Уфы введена система индикаторов. В таблице 2 приведены индикаторы финансового блока – общий и частный индикаторы финансового состояния, включающие по 4 показателя.

Таблица 2

1. Индикатор финансового состояния МО

Показатель	Содержание показателя
1.1. Отношение полученных кредитов от финансовых учреждений, ссуд из регионального бюджета, заимствований от прочих источников покрытия дефицита муниципального бюджета и доходов муниципально-го бюджета:	Отражает зависимость муниципального бюджета от внешних источников финансирования
1.2. Отношение доходов и расходов муниципального бюджета	Характеризует дефицит муниципального бюджета
1.3. Отношение объема закрепленных доходов и расходов бюджета муниципального образования	Большая доля закрепленных доходов свидетельствует о большей обеспеченности собственными ресурсами исполнения функций и полномочий местного самоуправления
1.4. Доля финансовой помощи в доходах муниципального бюджета	Отражает степень финансовой самостоятельности (независимости от финансовой помощи из областного бюджета) муниципального образования

Отражает также весовые коэффициенты показателей в частном индикаторе.

2. Частный индикатор финансового состояния

Показатель	Весовой коэффициент
2.1. Отношение полученных кредитов от финансовых учреждений, ссуд из областного бюджета, заимствований от прочих источников покрытия дефицита муниципального бюджета и доходов муниципального бюджета, %	0,25
2.2. Отношение доходов и расходов муниципального бюджета, %	0,2
2.3. Отношение объема закрепленных доходов и объема минимального бюджета муниципального образования, %	0,3
2.4. Доля финансовой помощи в доходах муниципального бюджета, %	0,25

По позиции 1.1. – полученные кредиты от финансовых учреждений, ссуды из регионального бюджета, заимствования от прочих источников покрытия дефицита муниципального бюджета и доходов муниципального бюджета отражена зависимость муниципального бюджета от внешних источников финансирования, которые представлены в таблице 3.

Таблица 3

Направления выдачи кредитов

(тыс. рублей)

Направления выдачи кредитов, предусмотренные районным (городским) бюджетом в отчетном году	Лимит (сумма)	Со сроком погашения		Фактически выделено за отчетный год (сумма)	Со сроком погашения	
		до конца отчетного года (сумма)	в последующие годы (сумма)		до конца отчетного года (сумма)	в последующие годы (сумма)
1	2	3	4	5	6	7
На пополнение оборотных средств	950 000	330 000	620 000	920546,6	303758,5	616788,1
Для обеспечения погашения задолженности по платежам в бюджет	85 000	75 000	10 000	84000	74000	10000

1	2	3	4	5	6	7
Для своевре- менности рас- четов за энер- гоносители	1000	800	200	150	-	150
На инвестици- онные проекты	164 000	154 000	10 000	163319,3	153319,3	10000
ИТОГО:	1 200 000	559 800	640 200	1 168 015,9	531 077,8	636 938,1

По позициям 1.2 и 1.3 индикатора финансового состояния муниципального образования отношение доходов и расходов муниципального бюджета характеризует дефицит муниципального бюджета. Также большая доля закрепленных доходов свидетельствует о большей обеспеченности собственными ресурсами исполнения функций и полномочий местного самоуправления.

Концепция реформирования бюджетного процесса РФ в 2004-2006 годах

Согласно концепции «управления результатами» бюджеты формируются исходя из целей и планируемых результатов финансово-бюджетной политики. Межбюджетные трансферты и бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности); при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Сущностью реформы является смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами к управлению результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности всех участников межбюджетного регулирования (рис. 1).

По позиции 1.4. доля финансовой помощи в доходах муниципального бюджета отражает степень финансовой самостоятельности (независимости) муниципального образования от финансовой помощи из регионального бюджета.

Цели и планируемые результаты



Рис. 1. Схема межбюджетного распределения доходов регионального и местного уровней бюджетной системы РФ

До последнего времени большинство российских регионов строило свои системы финансовой помощи муниципальным образованиям, так или иначе оперируя фактическими данными об их ожидаемых налоговых поступлениях и необходимых бюджетных расходах (принцип компенсации расчетного бюджетного дефицита), используя при этом как некоторые федеральные, так и преимущественно свои региональные системы нормативов бюджетной обеспеченности. Последнее, что немаловажно, позволяло субъектам Федерации не только в значительной мере восполнять муниципальным образованиям их расчетный бюджетный дефицит и необходимый минимум социальных услуг населению, но и во многих случаях реализовывать некие стимулирующие схемы межбюджетных отношений в отношении муниципальных образований.

В частности, с этой целью использовались схемы, построенные на изъятии из объемов доходов местных бюджетов при расчете потребной им финансовой помощи тех или иных видов налоговых доходов или части этих доходов (например, в объеме превышения над запланированными объемами налоговых поступлений, принятыми при согласовании местного бюджета). В такую модель легко монтировались и стимулирующие схемы, реализуемые путем процедуры неучета при финансовом выравнивании полного объема или части налоговых поступлений местных бюджетов, например, от малого предпринимательства.

Методические подходы к оказанию финансовой помощи муниципалитетам разного уровня во многом основаны на исчислении (расчетного) налогового потенциала конкретного муниципального образования путем умножения (по каждому виду поступающего налога) его налоговой базы в данном муниципальном образовании на «среднюю репрезентативную налоговую ставку», что есть среднее по всем муниципальным образованиям данного субъекта Федерации соотношение между прогнозируемыми сборами по данному налогу и базой данного налога. Однако на практике предлагаемый метод основан уже не на жестком запрете на использование фактических или прогнозируемых доходов и расходов местных бюджетов при расчете полагающейся им финансовой помощи, а на комбинации фактических параметров налогового процесса и некоторых условно-расчетных приемов.

Если финансовая помощь будет базироваться на принципе «от достигнутого» или некоторой степени сбалансированной фактической доходной базы муниципалитетов и их «минимально необходимых бюджетных расходов», то никакой заинтересованности местных вла-

стей в развитии и эффективном использовании собственной налоговой базы как не было, так и не будет.

В последнее время много говорится о необходимости в большей мере ориентировать развитие межбюджетных отношений как важнейшей части бюджетного процесса в целом на выполнение экономически стимулирующих функций. Речь идет о необходимости обеспечить формирование условий, активно поощряющих субъекты РФ и органы местного самоуправления наращивать и эффективно использовать собственную налоговую базу, в том числе за счет развития всех форм предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории. Надо принимать во внимание, что эта стимулирующая функция имеет свои объективные пределы, связанные не только с высокой степенью налогового потенциала, но и с демографической ситуацией – в некоторых поселенческих муниципалитетах до 80-90% населения приходится на лиц пенсионного возраста.

Возможно, именно эти соображения (разумеется, соотнесенные с проблемой наращивания и эффективного использования всей налоговой базы местных бюджетов) вынудили федерального законодателя на этот раз достаточно жестко продиктовать субъектам Федерации методические основы распределения финансовой помощи муниципальным образованиям. Важное значение в этих основах занимает обязательное (на 100% с 2008-2009 гг.) использование показателя расчетного налогового потенциала, который, по мнению авторов данных методических подходов, будет стимулировать органы местного самоуправления к более эффективному использованию своей фактической налоговой базы (повышение степени собираемости налоговых поступлений).

В действительности интегрированные во вновь предлагаемые механизмы межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне стимулирующие компоненты достаточно ограничены. Это – названное выше закрепление единых или дифференцированных нормативов налоговых отчислений на среднесрочной основе, а также практика использования для целей финансового выравнивания величины расчетного налогового потенциала муниципальных образований, исчисленного путем умножения по каждому виду налога его налоговой базы в данном муниципальном образовании на так называемую «среднюю репрезентативную налоговую ставку» (среднее по всем муниципальным образованиям данного субъекта Федерации соотношение между прогнозируемыми сборами по данному налогу и базой данного налога). Если предположить, что налоговая база исчислена более-менее достоверно, предлагаемая модель выравнивания по расчетному нало-

говому потенциалу действительно содержит в себе известные элементы стимулирования местных администраций, во всяком случае – в направлении повышения собираемости соответствующих видов налогов на своих территориях.

Вместе с тем, как мы полагаем, эти стимулирующие механизмы в рамках вновь вводимой практики межбюджетных отношений должны быть дополнены и усилены.

Малый бизнес. В частности, вполне возможно за счет инициатив, реализуемых в пределах установленных законом полномочий субъектов РФ стимулирование через особые механизмы учета в процедурах финансового выравнивания налоговых доходов от малого предпринимательства – т. е. той составляющей предпринимательской среды и налоговой базы, которая в наибольшей мере находится под влиянием местных органов управления и мер поддержки с их стороны³.

Это отражено и в налоговой политике федерального центра. Так, в настоящее время специальные налоги на малый бизнес распределяются между федеральным центром, регионами и местными бюджетами в соотношении 30% : 45% : 15+10%. Начиная с 2004-2005 гг. (по мере формирования новой системы местного самоуправления и местных бюджетов), межбюджетное распределение этих налоговых поступлений существенно меняется. 30% поступлений от этих налогов (доля Федерального центра) будет поступать в бюджеты субъектов РФ и еще 10% этих поступлений регионы будут обязаны (как в действующих условиях) распределить между местными бюджетами по своему усмотрению. 30%-е доли этих налогов будут твердо гарантированы бюджетам поселений, а также бюджетам муниципальных районов. Бюджеты городских округов соответственно получают все 60% от этих налоговых поступлений. Распределение налогов должно производиться по месту формальной регистрации субъектов малого предпринимательства.

Есть и иной вариант. Он связан с еще одним изменением, введенным новым федеральным законодательством. Имеется в виду допущение практики замещения финансовой помощи муниципальным районам и городским округам из бюджета субъекта РФ путем установления им дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц. Причем, согласно нововведению законодательства, эти нормативы, зафиксированные в бюджете субъекта РФ на очеред-

³ Бухвальд Е. М. Межбюджетные отношения и поддержка малого предпринимательства // Федерализм. 2004. № 2. С. 97.

ной финансовый год, далее в течение финансового года изменению не подлежат: профицит не изымается, дефицит не компенсируется.

Это – существенный стимулирующий механизм, который активизирует усилия местного руководства по созданию на местах дополнительного количества рабочих мест. Не меньший стимулирующий эффект (на основе того же принципа неизменности замещающих нормативов, особенно на 2-3 года) имели бы дополнительные нормативы отчислений от налоговых поступлений от малого бизнеса. Однако использовать с этой целью только доли поступлений от двух специальных налогов на малые предприятия невозможно – они недостаточно весомы для замещения основной массы объемов финансовой помощи местным бюджетам. Другое дело, если замещение могло бы производиться по нормативам к общей массе налоговых поступлений от малого бизнеса. Однако последнее требует специальных расчетов относительно всего «потока налогов» из сферы малого предпринимательства, которые могут быть реализованы лишь налоговыми службами. Комбинация двух замещающих дотации нормативов налоговых отчислений (например, от налога на доходы физических лиц и от общих налоговых поступлений от малого бизнеса) действительно могла бы создать мощный комплексный стимулирующий эффект в отношении усилий местных властей по развитию предпринимательской деятельности и созданию дополнительных рабочих мест на территории муниципалитета.

В главе 8 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливаются базовые правила формирования, исполнения местных бюджетов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Имущественный комплекс. Муниципальная собственность является достоянием населения муниципального образования. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета и внебюджетных фондов; имущество органов самоуправления; земля и иные природные ресурсы, переданные в муниципальную собственность; муниципальные предприятия, организации и учреждения; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, а также иное движимое и недвижимое имущество. Реальное пополнение доходов бюджета г.Уфы, отчисления в вышестоящий бюджет приведены в таблице 4.

Данные о поступлении в бюджет города Уфы средств от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности

Показатель	Сумма, руб.
Поступления в бюджет района, города от объектов продажи имущества	
ИТОГО (код 04130)	73218188,66
Перечисление в бюджет Республики Башкортостан с КБК 04130 на КБК 04120	56554321,40
ВСЕГО (код 04130)	16663867,26

Заключение. В 2005 году кардинально изменилась позиция администрации Республики Башкортостан по отношению к муниципалитетам. Региональный уровень власти больше не будет «нянькой», более того, не будет брать на себя и управленческие функции по отношению к муниципальным образованиям.

Для решения задач регулирования межбюджетных отношений и обеспечения финансовой поддержки муниципальных образований Федеральным законом № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» предписывается формировать специальные фонды, в частности, региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов; фонды муниципального развития субъектов Российской Федерации; региональные фонды софинансирования социальных расходов, а также региональные фонды компенсаций.

Сегодня в республиканский бюджет заложены только те суммы, которые бюджет региона сможет реально выделить муниципальным образованиям. Обо всем остальном муниципалитеты должны позаботиться сами.

Впервые цифры доходов и расходов муниципальных бюджетов реально отразят финансово-бюджетную политику и ее направленность на результаты, когда каждый израсходованный рубль будет оцениваться, а эффективность финансирования будет подвергаться тщательному анализу.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА

Н. К. Фролова

Заместитель Председателя Правительства Омской области,
министр финансов Омской области, д. э. н., профессор, 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. В этой связи субъектами Российской Федерации проведены углубленные мероприятия по ее внедрению. Тем не менее с момента принятия Программы не был определен методологический центр ее управления. К великому сожалению, таковым не стало и Федеральное казначейство. В субъектах Российской Федерации начали внедряться различные системы казначейского исполнения бюджета. При этом Министерство финансов Российской Федерации, также не выступив методологическим центром, выражало лишь иногда свое субъективное мнение по внедрению тех или иных программ. Государственного программного продукта, подготовленного для единообразия исполнения, учета и отчетности, также не было ни предложено, ни разработано.

Многие изменения последних лет в Бюджетном кодексе Российской Федерации по существу заменили существенные, ключевые базовые категории в науке и организации бюджетного процесса.

В этой связи в Омской области до перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов достаточно глубоко были 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.

АСУ БП решает чрезвычайно актуальную задачу обеспечения управляемости и подконтрольности финансовых ресурсов, оперативного использования информации о состоянии государственных финансов для принятия оптимальных управленческих решений.

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.

Органам исполнительной власти и органам местного самоуправления Омской области предоставляется достоверная и оперативная информация о том, какие результаты получены в рамках исполнения тех положений, которые были установлены областным законом и решениями органов местного самоуправления о бюджете. Данная информация может быть получена ежедневно в любом разрезе, вплоть до каждого бюджетного учреждения.

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.

Реализуемая программа казначейского исполнения бюджетов позволила существенно улучшить качество и «прозрачность» утвер-

жденных бюджетов, буквально сканировать движение денежных средств на каждый день в случае необходимости.

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.

Регулярно, в полном объеме и в установленные сроки финансируется не только заработная плата и расходы социального характера, но и расходы капитального характера. Более того, Омская область существенно погасила свои долговые обязательства и не прибегала к услугам кредитных учреждений, тогда как прежде кредитные заимствования в регионе имели системный и хронический характер.

Как известно, финансово-экономическая стабилизация региона выступает катализатором экономических процессов, фактором, повышающим их сложность и многогранность. В этом отношении увеличивается потребность в использовании АСУ БП как инструмента своевременного реагирования и реализации изменяющейся экономической, и в том числе бюджетной, политики.

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 с поставщиками и по номенклатуре продукции (работ и услуг), закупаемых для бюджетной сферы. Оперативный контроль, а также аналитическая работа в отраслях бюджетной сферы по зарегистрированным в программе договорам с поставщиками позволили значительно 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.

К несомненным достоинствам программы следует отнести Методическое пособие и подробное Руководство пользователя, разработанные для муниципальных образований в части исполнения каждой операции бюджетного процесса. Разработчики представляют проекты нормативных правовых актов по организации бюджетного процесса и управленческому учету исполнения бюджетов для последующего ут-

верждения органами исполнительной власти, подготавливают предложения по совершенствованию законодательства в области бюджетных правоотношений, а также оперативно дорабатывают программный продукт с учетом динамично меняющегося бюджетного законодательства, что обеспечивает стабильную работу финансовых органов области.

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 по реализации новых технологических решений.

Другая проблема, стоящая на сегодня еще более остро, – это новшества в бюджетном учете.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, содержащая отдельные концептуальные направления реформирования бюджетного учета в целях повышения результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами, такие как:

- применение метода начислений, который, в отличие от кассового метода учета, должен дать полное представление об активах и обязательствах бюджетов бюджетной системы, позволить оценивать результат исполнения программ, а также сопоставлять себестоимость оказываемых государством услуг и затраты на возможное приобретение указанных услуг на рынке;
- создание единого плана счетов бюджетного учета, включающего информацию обо всех операциях – текущих (доходы и расходы), инвестиционных (операции с нефинансовыми активами) и финансовых (операции с финансовыми активами и обязательствами) для оценки влияния сектора государственного управления на другие сектора экономики;
- интеграция плана счетов бюджетного учета с бюджетной классификацией для оценки влияния решений, принимаемых в налогово-бюджетной сфере, на состояние активов и обязательств, а также для оценки и формирования отчетности об исполнении бюджета.

Переход к новой системе учета предполагалось осуществить путем разработки и утверждения общих стандартов бюджетного учета и отчетности с предоставлением права органам исполнительной власти

разных уровней и администраторам бюджетных средств вести в рамках этих стандартов управленческий учет.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации 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 26.08.2004 г. № 70н утверждена Инструкция по бюджетному учету (далее – Инструкция № 70н), 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 могут 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.

С 2005 года применена новая бюджетная классификация, существенно измененная по сравнению с ранее действующей, которая повлекла за собой затраты субъектов РФ и органов местного самоуправления на доработку информационных систем, обслуживающих исполнение бюджета в финансовых органах и бюджетных учреждениях.

Не следует забывать, что реализация Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ по монетизации социальных льгот также требовала от субъектов Российской Федерации значительных финансовых ресурсов и организационных мер.

Напротив, 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 компьютеры 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 оргмероприятия.

Кроме того, в случае реализации рекомендации Минфина России о создании в субъектах РФ Методологических советов по бюджетному учету, помимо их противоречия статье 165 Бюджетного кодекса РФ, 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.

Вспомним недавнее прошлое. Попытки разработки федеральных стандартов в этой области оказались безрезультатны. В связи с ограниченностью сроков перехода на казначейское исполнение бюджетов многие регионы и муниципальные образования, выполняя положения Бюджетного кодекса РФ и Программы развития бюджетного федерализма, несмотря на отсутствие единых федеральных стандартов, были вынуждены разрабатывать собственные методики казначейского исполнения бюджета и управления финансовыми ресурсами. При этом разработчики Инструкции по бюджетному учету, создавая новую систему бюджетного учета для всей страны, не провели исследования фактического положения дел в области бухгалтерского учета в регионах, оценку применяемых методик и не учли в своих разработках их позитивный опыт.

А. М. Ходачек

Директор Санкт-Петербургского филиала Высшей школы экономики государственного университета, д. э. н., профессор,
г. Санкт-Петербург

Уровень доходов бюджета в большинстве регионов не зависит от объема валового регионального продукта. Без федеральной помощи бюджетная обеспеченность регионов на душу населения разнилась бы в десятки раз. По итогам 2004 года 44 субъекта РФ имели дефицит консолидированного бюджета и более 30 регионов сегодня можно отнести к депрессивным, оценивая их уровень социально-экономического развития.

До сих пор в России регионов-банкротов не было. Теперь Правительство готово санкционировать их появление. В Налоговом и Бюджетном кодексах появилась специальная глава, регламентирующая порядок введения временных финансовых администраций. Правительство может назначить временную финансовую администрацию в регионе, если просроченные долги достигнут 30% объема собственных доходов субъекта РФ. Приход финансовых комиссаров будет санкционирован решением Арбитражного суда.

Действовать такая администрация будет год. Ей задаются жесткие временные рамки: в течение месяца финансовая администрация должна предложить местным депутатам проекты законов по финансовому оздоровлению. В течение двух недель после назначения глава финансовой администрации должен добиться у губернатора выпуска постановления о временной администрации.

Понятно, что шансы нового человека из правительства получить у губернатора подпись под документом невелики. Минфин предусмотрел и это: если в течение 15 дней губернатор не подпишет бумаги, предложенные финансовым администратором, меры начинают действовать автоматически. Так что двоевластия возникнуть не должно. В качестве утешения Минфин предоставляет губернаторам и региональным администрациям право самим заниматься точно такими же дейст-

виями в отношении бюджетов муниципальных районов и муниципальных поселений.

Впрочем, у губернаторов будет время: «призрак финансовых комиссаров» придет в 2007 году, а для местных чиновников – с 2008 года.

Скептики предрекают большие осложнения от новой системы административного деления на муниципальные районы и поселения (131-ФЗ) даже при отсутствии долгов. Усугубится и без того непростая финансовая ситуация в регионах. Количество муниципальных образований должно увеличиться на порядок: в Ярославской области сейчас 18 муниципальных образований, а по новому закону должно стать 180! В этих 18 никак не сбалансировать бюджеты, а тут новые появятся. Значительно возрастут расходы на содержание новых муниципальных чиновников. В среднем на одно муниципальное образование нужно не менее 6 человек.

Сегодня изменились сама концепция регулирования бюджетных правоотношений в законодательстве о местном самоуправлении и соотношения указанных законодательных актов с бюджетным законодательством РФ. Если ранее законодатель стремился «уместить» как можно большее количество норм, регулирующих бюджетные правоотношения в муниципальном образовании, в законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г., «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», зачастую повторяя или «раскрывая» нормы Бюджетного кодекса РФ, то в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. законодатель пошел по иному пути. Акцент сделан на тех особенностях бюджетного процесса в муниципальном образовании, которые не урегулированы Бюджетным кодексом, большая же часть рассматриваемых положений нового закона носит общий характер, т. е. отсылает к Бюджетному кодексу РФ: «расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ» – пункт 1 статьи 53; «исполнение местного бюджета производится в соответствии с Бюджетным кодексом РФ» – пункт 1 статьи 65; «кассовое обслуживание исполнения бюджета муниципального образования осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ» – пункт 3 статьи 65.

Аналогичным образом в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. сконструированы нормы о налоговых полномочиях органов местного самоуправления и источниках налоговых доходов местного бюджета.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. включено достаточно много положений, призванных гарантировать соблюдение принципа гласности бюджетного процесса в муниципальном образовании.

Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. устанавливал лишь, что органы местного самоуправления должны опубликовывать сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год. Новый федеральный закон, кроме общего требования об обязательности опубликования муниципальных правовых актов, устанавливает специальные правила для бюджетных нормативных правовых актов. Согласно пункту 6 статьи 52 Закона РФ № 131-ФЗ, официальному опубликованию подлежат: проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание.

Представляется эффективным установление обязанности органов местного самоуправления публиковать информацию о составе муниципальной собственности, отчетов о ее использовании и доходах, полученных от ее использования (эта обязанность может быть закреплена в уставе муниципального образования).

Введен институт публичных слушаний с участием жителей муниципального образования, которые могут проводиться главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении, по проектам планов и программ развития муниципального образования.

Отдельно останавлиюсь на моногородах (табл. 1).

Таблица 1

*Распределение монопрофильных поселений с критической ситуацией
в сфере занятости по отраслевой специализации*

	Всего городов, населенных пунктов	Распределение по отраслям специализации хозяйства													
		лесная	легкая	АПК	угольная	цветная металлургия	прочие	строительные материалы	стеклянная	химическая	машиностроение	черная металлургия	ВПК	железнодорожный транспорт	Минюст России
Российская Федерация	330	155	18	5	16	24	8	8	2	12	24	8	15	19	16
Центральный федеральный округ	34	9	10	2	1	-	-	3	-	3	3	-	2	-	1
Северо-Западный федеральный округ	50	35	-	1	-	2	1	1	2	-	3	-	2	-	3
Южный федеральный округ	15	1	1	-	3	2	1	2	-	1	2	-	-	2	-
Приволжский федеральный округ	59	24	7	-	-	-	2	1	-	2	7	2	5	4	5
Уральский федеральный округ	34	20	-	-	-	1	3	-	-	-	2	1	1	4	2
Сибирский федеральный округ	72	39	-	-	3	7	1	-	-	4	2	5	3	8	-
Дальнево-сточный федеральный округ	49	19	-	2	6	10	-	1	-	2	3	-	2	2	2

**Таблица составлена на основе данных Росстата*

Наибольшее число жителей монопрофильных поселений сосредоточено в Уральском федеральном округе – 4552 тыс. человек, в Центральном и Сибирском федеральных округах – в каждом свыше трех миллионов. В ряде регионов высока доля населения, проживающего в монопрофильных городах: к примеру, в Тюменской области – 61%, в Свердловской – 44%, в Тульской области – 40%.

Анализ финансового состояния градообразующих предприятий монопрофильных городов позволяет оценить его как преимущественно неблагоприятное. Во многом это обусловлено состоянием активов данной группы предприятий и, прежде всего, – их производственного аппарата, образующего материальное наполнение основных фондов, но еще более важным фактором является уровень менеджмента – именно это в решающей степени определяет возможности и темпы реструктуризации данного типа предприятий.

После распада системы централизованного планирования и начала приватизации градообразующие предприятия испытали состояние стагнации в силу: а) неоптимальной в условиях растущих цен на транспорт и энергоносители схемы размещения предприятий, что делает значительную часть продукции заведомо неконкурентоспособной; б) приватизации по «однозаводскому варианту», которая разрушила налаженные кооперационные связи и схемы снабжения; в) трудностей с содержанием социальной инфраструктуры и непрофильных основных фондов.

Неразвитость инфраструктуры, удаленность от рынков труда и моноспециализация трудовых ресурсов не позволяют рассредоточить высвобождаемый персонал, обеспечить сохранение уровня занятости. У градообразующих предприятий монопрофильных городов возникают трудности в привлечении новых квалифицированных кадров. Это обусловлено тем, что, как правило, такие предприятия и города находятся в отдалении от центров концентрации рабочей силы и культурных центров.

Одной из центральных проблем, которая сложилась в процессе реформирования российской экономики, явилось обострение дифференциации экономического и социального развития городов и территорий. Территориальный аспект функционирования и регулирования экономики усиливает нагрузку на систему местных финансов. При этом отмечается сокращение доли доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете России с 1992 по 2003 год с 28 до 22%. Доля расходов за этот же период выросла с 29 до 33%. В сферах социальной, образования и здравоохранения, культуры муниципалитеты несут основную нагрузку, которая в 1,5-2 раза превышает уровень соответствующих затрат субъекта Федерации.

На практике превалирует передача субъектам Федерации и муниципальным образованиям полномочий и функций, неподкрепленных в достаточной степени финансами.

Необходимы разработка и внедрение новых финансовых технологий, способных реализовать социально-экономический потенциал муниципального образования.

Значительный приток инвестиций, в свою очередь, обуславливает рост занятости, объемов производства, доходов населения и соответственно доходов бюджетов всех уровней. Опыт показывает, что на крупные инвестиции из-за рубежа рассчитывать не приходится. Несовершенство правовой базы, нестабильная политическая обстановка, высокий уровень инфляции, криминогенная обстановка тормозят приток иностранных инвестиций в Россию.

В нынешней ситуации регионам необходимо рассчитывать на собственные силы и средства, изыскивать дополнительные внутренние возможности, осуществлять самостоятельный поиск по выходу из сложившейся кризисной ситуации, и здесь возрастают роль и значение местного самоуправления.

В условиях становления местного самоуправления местные власти должны обеспечивать принимаемые решения финансовой поддержкой. Решение этой задачи опирается на выявление динамики изменения и дальнейшего эффективного использования экономического потенциала территории, развитие внутренней экономики.

Бюджетный потенциал входит в блок потенциалов, обеспечивающих развитие территории, и характеризует ее возможности в увеличении доходной части бюджета. Он определяется величиной местных налогов и сборов, отчислениями от общефедеральных налогов в соответствии с нормативами, установленными федеральным законодательством, а также поступлениями от приватизации государственного имущества, от сдачи его в аренду, от местных займов, от внешнеэкономической деятельности, дивидендов от муниципальной доли в уставном капитале предприятий и организаций, объемами дотаций, субвенций, трансфертных платежей.

Бюджетный, инвестиционный потенциал можно рассматривать, как отдельную составную часть экономического потенциала в виде прироста налоговой базы (увеличение объемов производства, дополнительная занятость населения и другие факторы, способствующие повышению доходов в бюджет). Структура бюджетного потенциала территории будет иметь вид, представленный на рисунке 1.

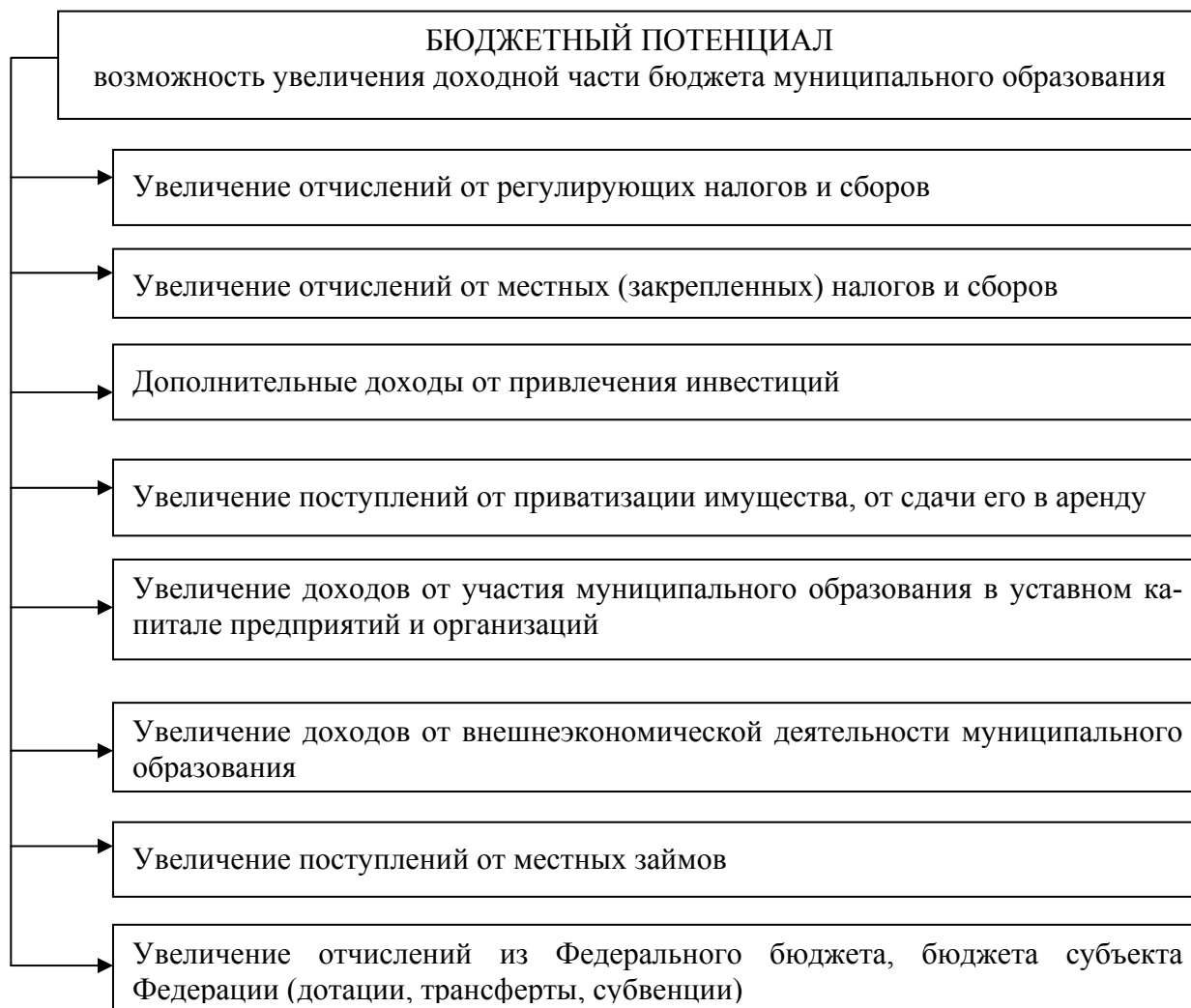


Рис. 1

Практика показывает, что более 70% всех доходов в местный бюджет составляют доходы от регулирующих налогов и сборов, основная их часть формируется в результате производственной деятельности хозяйствующих субъектов на территории. В частности, такие налоги, как налог на прибыль предприятий, НДС, подоходный налог, напрямую зависят от производственной деятельности на территории.

Для реализации программ социально-экономического развития муниципального образования предложены: технология оценки бюджетного потенциала хозяйствующих субъектов и технология разработки и формирования инвестиционного паспорта муниципального образования и аналогичного документа в целом по региону.

Для этого:

- Предприятия представляют информацию за соответствующий период в статорган муниципального образования. Исходной информа-

цией будут показатели: балансовая прибыль предприятия, среднесписочная численность работников, фонд заработной платы;

- При оценке бюджетного потенциала хозяйствующих субъектов муниципального образования выявляются ведущие отрасли и хозяйствующие субъекты по вкладу в местный бюджет, оценивается возможный прирост налогооблагаемой базы бюджета муниципального образования.

При проведенном анализе бюджетных отношений регионов России с федеральным бюджетом и отношений субъектов Федерации с муниципальными образованиями установлено:

- доля собранных на территории регионов и фактически перечисленных в федеральный бюджет налогов и других обязательных платежей в их общем объеме неуклонно возрастает, в основном это происходит на основе увеличения поступлений в федеральный бюджет акцизов, НДС, подоходного налога, налога на прибыль и платежей за недра и природные ресурсы, т. е. главным образом за счет федеральных налогов. Одновременно происходит сокращение централизованных расходов на оказание финансовой поддержки субъектам Федерации. Таким образом, в стране усиливается концентрация налоговых поступлений в федеральном бюджете для финансирования государственных расходов, непосредственно не связанных с интересами субъектов Федерации и органов муниципального самоуправления;

- в условиях экономического кризиса финансовое положение большинства муниципальных образований можно охарактеризовать, как критическое. В данной ситуации необходимо осуществлять управление бюджетами муниципальных образований и их координацию. Нужны новые подходы к управлению бюджетными ресурсами, важно задействовать все возможные варианты получения доходных источников, использовать все средства экономии статей расходов, внутренний потенциал территории.

Одна из актуальных проблем муниципальных образований – передача социальных объектов предприятий в муниципальную собственность.

Местные органы власти, к сожалению, сегодня в большинстве случаев не располагают финансовыми возможностями для содержания ведомственного жилья, детских садов, школ, медицинских учреждений и т. п.

В 1993-1997 гг. в целом по России было передано в муниципальную собственность: жилого фонда – около 80%; яслей и детских садов – 76%; медицинских учреждений – 82%; спортивных сооружений –

84%; лагерей для летнего отдыха – 75%; санаториев – 70%; профилакториев – 60%. В то же время доля переданных социальных объектов в разрезе субъектов Федерации значительно варьирует (от нескольких до 25-30%), особенно по отдельным городам (от 15-20 до 70-85%). С 1996 года темпы муниципализации социальных объектов приватизированных предприятий существенно замедлились; остро обострились и две сопутствующие проблемы, связанные с необходимостью: а) передавать ветхие, подлежащие сносу и полной замене дома и другие объекты; б) принимать на баланс «брошенные» объекты, число которых увеличилось.

Порой ставится задача не развития регионов, а их выживания. Для преодоления сложившейся ситуации, стабилизации экономики и развития территории необходимо использовать внутренние резервы, реализовать экономический потенциал территории.

Малые города не располагают собственной стабильной налоговой базой для финансирования точек экономического роста, поскольку нормативы отчислений от налоговых поступлений в их бюджеты постоянно меняются. В сочетании с постоянным сокращением средств из централизованных источников подобные меры ставят малые города в критическое положение. В 1998 году отчисления в местный бюджет от объема собираемых налогов на территории муниципалитета составляли 50%, в 1999 г. – 45%, в 2000 г. – 37%, в 2004 г. – 30%.

Чтобы добиться значимых результатов в решении проблем комплексного социально-экономического развития малых городов, необходима разработка местной экономической политики, ключевой задачей которой является активизация хозяйственной деятельности в реальном секторе экономики города (муниципального образования). Каждая территория имеет свой набор факторов, благоприятствующих или препятствующих развитию определенных отраслей производства. Полный набор факторов, определяющих привлекательность города (муниципального образования) как места для развития бизнеса, достаточно велик и может различным образом детализироваться и группироваться.

При разработке комплекса программных мероприятий по развитию социально-экономического потенциала малых монопрофильных городов следует учитывать функциональные особенности различных типов городов. С некоторой степенью условности выделяю пять типологических групп:

1. Города, связанные с природно-ресурсным потенциалом региона. Такие города возникли в связи с разработкой и промышленным освое-

нием тех или иных природных ресурсов. Стагнация и деградация экономической базы таких городов обусловлены причинами истощения добываемых ресурсных запасов, нерентабельностью дальнейшей эксплуатации месторождений, неконкурентоспособностью или невостребованностью продукции на внутреннем и внешнем рынках.

2. Города, монопрофильность которых обусловлена узкоспециализированными предприятиями обрабатывающей промышленности. В связи с разнообразием отраслевой специализации этого типа городов проблемы в экономической и социальной сферах и сфере занятости в них различны и сложны. Причинами их возникновения, как правило, служат: общеэкономический кризис в стране, несовершенство государственной налоговой системы, разрыв ранее действующих экономических связей (по поставкам сырья и реализации продукции), отсталость применяемых технологий, изношенность основных фондов, неконкурентоспособность и невостребованность продукции, отсутствие квалифицированного менеджмента.

3. Города, в которых основными градообразующими предприятиями являются объекты военно-промышленного комплекса. Одной из главных причин кризисного состояния этих городов стало практически полное сокращение государственных заказов на оборонную продукцию. Кроме того, ситуация в таких городах усугубляется, как правило, полной неопределенностью перспектив развития основного производства, а также крайней ограниченностью свободы действий администрации таких предприятий.

4. Города, специализация которых обусловлена размещением наукоемких предприятий и организаций (научные центры, наукограды и близкие к ним по профилю города и ЗАТО). Специфика проблем экономической деятельности этих территорий обусловлена резким сокращением государственного заказа и объемов финансирования НИ-ОКР. Проблемы ЗАТО аналогичны проблемам в городах с объектами ВПК. Вместе с тем острота проблем в ЗАТО несколько сглаживается особым порядком их финансирования через федеральный бюджет.

5. Города, связанные с обслуживанием различных видов транспорта (главным образом, железнодорожного). Проблемы занятости в такого рода городах связаны с падением объема перевозок, погрузочно-разгрузочных и других работ на транспорте.

Подходы к решению проблем монопрофильных городов во многом определяются как общими путями преодоления кризиса в стране, так и выбором конкретных направлений, учитывающих их типологию.

Разработка стратегических ориентиров развития является центральным смысловым аспектом, которым определяются направления устойчивого развития города. Стратегическое планирование необходимо в муниципальном управлении как средство согласования интересов местных сообществ в отношении ключевых вопросов развития города (муниципального образования).

По содержанию стратегический план развития должен охватывать все направления развития города: экономическое, социально-культурное, градостроительное, экологическое. План должен представлять собой прогностический документ на 15-20 лет с определенным генеральным сценарием развития. По форме стратегический план рассматривается как совокупность целевых программ Генерального плана, развернутых в перечне конкретных мероприятий с оценкой их стоимости, ожидаемого эффекта и постоянного социально-экономического мониторинга макроэкономических показателей.

Учитывая практическую функцию стратегического планирования применительно к современным кризисным особенностям развития монопрофильных городов, следует выделить систему стратегических приоритетов управления развитием города. В начальный период преодоления кризиса деятельность органов муниципального управления в отношении экономической базы кризисных городов должна быть направлена на создание конкурентоспособной структуры хозяйства. Должны быть созданы условия для активизации деятельности прогрессивных производств, а также поддержания функционирования отраслей и предприятий, жизненно важных для территории и населения.

Реализация стратегических приоритетов развития должна закладываться в основу местной социально-экономической политики. Местная социально-экономическая политика представляет собой взаимосогласованную совокупность ориентиров и целей развития города (муниципального образования), а также способов их достижения, разработка и практическая реализация которых осуществляется самим местным бизнес-сообществом и органами самоуправления. Главная и конечная цель местной социально-экономической политики – прогрессивное экономическое развитие территории, обеспечивающее улучшение качества жизни населения на основе сбалансированного и постоянно растущего бюджета.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В 2005 ГОДУ

Т. В. Храмова

Ведущий научный сотрудник научно-исследовательского отдела,
доцент кафедры Академии бюджета и казначейства
Министерства финансов РФ, к. э. н., г. Москва

Бюджетные изменения на очередной финансовый год, как правило, вносятся ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на год. Но принятый 20 августа 2004 года Федеральный закон № 120 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» осложнил процесс рассмотрения и выбора бюджетных показателей на среднесрочную перспективу, а также привнес особенности формирования бюджетов очередного финансового года как Федерации в целом, так и ее субъектов, не говоря уж о неразрешимости задачи «финансовых смет» муниципального уровня. Рассмотрим эти особенности по порядку.

Основными особенностями действия федерального бюджета в 2005 году следует считать:

- формирование показателей в условиях реализации начатых в 2004 году фундаментальных структурных реформ федеративных отношений и местного самоуправления, системы федеральных органов исполнительной власти;
- отмену не обеспеченных источниками финансирования расходных обязательств;
- новую бюджетную классификацию;
- изменения налогового законодательства.

В свою очередь эти особенности не могут не оказывать влияние на процесс, связанный с определением показателей социально-экономического развития территории, сводного финансового баланса. Не завершена работа по переходу к формированию федерального бюджета исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами.

Принципиальной особенностью составления проектов региональных бюджетов на 2005 год явилось их формирование на основе изменений Бюджетного кодекса РФ и радикальной перестройки системы межбюджетных отношений в условиях проведения масштабных реформ бюджетной системы и государственного управления, реформированию бюджетной классификации и бюджетного учета, изменения

формы предоставления социальных льгот, продолжающихся изменений налогового законодательства.

Особенности бюджетной политики в 2005 году определились перераспределением расходных полномочий и изменениями финансируемых бюджетных обязательств между уровнями бюджетов. В полном объеме это произойдет в 2006 году. Но уже в 2005 году законодательные изменения всколыхнули социальную сферу и общество в целом.

В результате перераспределения расходных полномочий бюджеты субъектов Федерации увеличились по сравнению с 2004 годом, местные – уменьшились.

Особенностью федерального бюджета на 2005 год по разделу «Межбюджетные трансферты» является его формирование в условиях радикальных преобразований межбюджетных отношений в результате перераспределения доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, изменения формы предоставления социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму, повышения роли и ответственности субъектов Российской Федерации в обеспечении развития социальной сферы и экономического потенциала регионов.

Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства, по представленной Правительством Российской Федерации оценке, составили в 2005 году 124,8 млрд. рублей, при этом дополнительные доходы региональных бюджетов – 70,6 млрд. рублей. В целом в 2005 году доходная база консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации уменьшена на 54,2 млрд. рублей.

При формировании федерального бюджета на 2005 год учтено перераспределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с принятым законодательством в части межбюджетных отношений, а именно :

- увеличение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в результате передачи на региональный уровень расходных обязательств по предоставлению профессионально-технического образования, дошкольного и общего образования, по обеспечению пожарной безопасности а также в связи с отменой установленной федеральным законодательством части федеральных мандатов (льгот для ветеранов труда, тружеников тыла, граждан, пострадавших во время репрессий, обязательств по финансированию детских пособий) и передаче полномочий по установлению соответствующих льгот и пособий субъектам Российской Федерации;

– уменьшение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в результате передачи на федеральный уровень обязательств по финансированию лесоохранных и лесовосстановительных, водоохранных мероприятий, ремонту и содержанию гидротехнических сооружений, обеспечению мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы, выплате субсидий сельхозтоваропроизводителям; по финансированию высшего образования, переподготовке кадров и повышению квалификации, санитарно-эпидемиологическому надзору, регистрации актов гражданского состояния; полномочий по проведению призывной кампании, а также по финансированию льгот (пособий) для инвалидов, ветеранов (кроме ветеранов труда и тружеников тыла) и Героев СССР и России.

Перераспределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации характеризуется в 2005 году рядом нерешенных проблем.

Например, в реестры расходных обязательств органов государственной власти субъектов Федерации в 2005 году были не полностью включены обязательства, полномочия по которым переданы Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ, а средства на их реализацию предусматривались в составе Фонда компенсаций федерального бюджета в виде субвенций, а именно:

- по предоставлению льгот для лиц, награжденных знаком «Почетный донор России»;
- по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг;
- по государственной регистрации актов гражданского состояния.

При этом следует отметить, что федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» за счет Фонда компенсаций федерального бюджета не были определены субвенции субъектам Российской Федерации на реализацию:

- Федерального закона «О распространении действия Закона РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска";
- Указа Президента РФ «О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны» в части предоставления мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Отсутствие ряда позиций в реестрах расходных обязательств многих субъектов Федерации не позволило реально подтвердить суммарные бюджетные обязательства на 2005 год по данным направлениям.

В 2005 году впервые предусмотрено выделение бюджетных средств Фонду социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования – на выплату субсидий на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) и на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Вместе с тем формирование расходов федерального бюджета на 2005 год в части трансфертов внебюджетным фондам не было основано на расчетах, обосновывающих указанную сумму затрат, а также принятых соответствующих нормативных правовых актах: финансирование дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии в объеме 74670,0 млн. рублей предусмотрено обеспечить за счет использования средств Стабилизационного фонда.

В 2005 году существенно изменен состав доходов, формирующих налоговые доходы федерального бюджета, из которого исключены:

- налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции,
- лицензионные и регистрационные сборы.

В 2005 году сокращена доля налога на добавленную стоимость (НДС) на товары, работы и услуги, реализуемые на территории Российской Федерации, – до 31,9%; доля налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) составит 20,8% (17,8% в 2004 г.), налога на прибыль организаций – 11,6% (8,4% в 2004 г.).

Динамика основных налоговых доходов в 2005 году характеризуется ростом налога на прибыль организаций на 39,6% по сравнению с поступлениями в 2004 году, что объясняется в первую очередь увеличением федеральной ставки налога на 1,5 процентных пункта. НДС проектируется со снижением на 0,3% по сравнению с исполнением в 2004 году. В результате увеличения ставки НДПИ на нефть и природный газ, а также его централизации в федеральном бюджете при планируемом снижении цены на нефть марки Urals в 2005 году прирост поступлений НДПИ в 2005 году ожидается на уровне 18,4% , акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, – на 10,6%.

Доля неналоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета увеличится в 2005 году до 32,9% по сравнению с 8,5%, утвержденными в 2004 году. Указанное увеличение обусловлено включением в состав неналоговых доходов таможенных пошлин, в результате чего доля поступлений от внешнеэкономической деятельности в структуре неналоговых доходов в 2005 году проектируется в размере 84,1%.

Выводы. Многие показатели бюджета 2004 года нельзя напрямую сравнивать с бюджетом 2005 года. Изменения, происходящие в этом году в бюджетном процессе, – многофакторны. Условия формирования бюджетов во многом определяются своевременным и качественным принятием нормативных актов на местном и региональном уровнях.

Принципиальной особенностью федерального бюджета на 2005 год является использование средств Стабилизационного фонда. Необходимо разработать и законодательно утвердить концепцию, в которой должны быть утверждены цели и порядок использования Стабилизационного фонда как инструмента бюджетной политики, направленной на повышение эффективности управления бюджетными ресурсами.

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

С. Н. Чернов

Заведующий кафедрой международного и конституционного права, декан юридического факультета Петрозаводского государственного университета, д. ист. н., профессор,
г. Петрозаводск

Форма государственного устройства современной России предопределила структуру бюджетной системы, что закреплено в Бюджетном кодексе РФ, согласно которому принцип федерализма лежит в основе бюджетного устройства и на его базе формируются бюджетные отношения¹.

¹ См.: Станкевич Г. В., Касевич Е. В. Бюджетный федерализм: актуальные проблемы / Российская академия юридических наук // Научные труды: В 3 т. Т. 1. С. 553.

Федерализм является одной из основ конституционного строя России. Конституция провозгласила равноправие всех субъектов, и в то же время признается возможность взаимного делегирования полномочий Федерации и ее субъектов на договорной основе. Несмотря на провозглашенный принцип равноправия субъектов Российской Федерации, конституция установила довольно существенные различия между республиками и прочими регионами в политической сфере (статус республики определяется конституцией, а не уставом, республики вправе устанавливать свои государственные языки), возможность вхождения автономных округов как субъектов Федерации в состав других субъектов Федерации.

Обычно при рассмотрении полномочий субъектов Российской Федерации не принимается во внимание значение статьи 74, которая не допускает установления каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

В этой связи следует обратить внимание на то, что Конституция Российской Федерации четко определяет, что в полномочия субъектов Российской Федерации не входят предметы ведения Российской Федерации и полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Надо обратить внимание на то, что практически все основные проблемы экономического развития страны, включая установление правовых основ единого рынка, валютное, кредитное регулирование, основы ценовой политики, федеральные фонды регионального развития, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, конституцией отнесены к ведению Российской Федерации.

В экономической сфере Конституция РФ напрямую никаких различий между субъектами Федерации не вводит. Однако можно признать по крайней мере два случая опосредованного влияния «принадлежности» регионов к тому или иному статусу на их экономическое развитие.

Во-первых, в сложносоставных субъектах Федерации вхождение автономных округов в состав областей, краев и, соответственно, разделение тем или иным образом между ними отдельных полномочий в любом случае означает необходимость перераспределения бюджетных доходов между регионами внутри сложносоставных субъектов Федерации. Это перераспределение может осуществляться как в пользу ав-

тономных округов, так и областей, то есть могут возникать конфликты между ними².

Во-вторых, это выделение в качестве отдельных субъектов Федерации городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, что порождает ряд сложностей и проблем.

Региональное развитие в нашей стране идет в рамках экономической модели, сложившейся в результате либерализации неравновесной экономики, унаследованной Россией от бывшего СССР. Экономический рост 1999 – 2003 годов ничего не изменил, более того, именно в эти годы ускорилось перераспределение доходов и капитала в пользу энергосырьевых отраслей за счет перерабатывающих. Если накануне дефолта на долю экспортно-сырьевых отраслей приходилось 34% прибыли промышленности, то сегодня – уже 70%³. Норма прибыли в них оказалась в два раза выше, чем в отраслях, работающих на внутренний рынок.

Однако, как показывает мировой опыт, построение федеративных отношений реально только в тех политических системах, где процесс бюджетной деятельности отражает федеративные принципы. В современной России субъекты Федерации, органы местного самоуправления вынуждены самостоятельно искать модель своих взаимоотношений с Федерацией, в том числе и в бюджетной сфере.

В то же время в качестве принципа бюджетного права принцип федерализма напрямую в Бюджетном кодексе не закреплен, что влечет за собой негативные последствия как в юридической практике, так и в науке бюджетного права.

В системе федерализма Россия осуществляет одновременно три вида политики: непосредственно федеральную, региональную и национальную. Они не просто наслаиваются друг на друга, а тесно переплетены между собой и имеют примерно одинаковые основания для систематизации средств реализации. Средства различаются: по характеру воздействия на поведение субъекта Федерации или муниципалитета – прямые и косвенные; по широте воздействия – общие для всех и селективные; по каналу воздействия – нормативно-законодательные,

² См.: Кузнецова О. Экономическое развитие и статус субъектов Российской Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 1 (38). С. 119.

³ См.: Белоусов А. Р. Развитие российской экономики в посткризисный период (макроэкономический аспект) // Проблемы прогнозирования. 2003. № 6. С. 10.

административные, экономические; по сфере действия – ценовые, налоговые, бюджетные, денежно-кредитные и другие⁴.

Основы бюджетного федерализма не отработаны в принципы разделения доходов и расходов между отдельными звеньями бюджетной системы и не формируют необходимой финансовой базы для обеспечения самостоятельности каждого звена бюджетной системы.

Обобщив международный опыт, правоведы смогли разработать концепцию «федерализма, сохраняющего рынок». Основными его требованиями являются: 1) четкое разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами; 2) предоставление субъектам Российской Федерации бюджетных прав, достаточных для проведения на своей территории финансово-экономической политики; 3) наличие у федерального центра эффективных полномочий по обеспечению единого экономического и правового пространства; 4) введение для субъектов РФ условий «жестких» бюджетных ограничений, которые должны быть стабильными и не являться предметом торга⁵.

Однако можно констатировать, что российская система межбюджетных отношений не отвечает ни одному из этих критериев. Принцип федерализма оказывает влияние не только на отношения между Российской Федерацией и ее субъектами, но и бюджетную деятельность муниципалитетов, что нашло свое отражение в разграничении доходов и расходов государственных и муниципальных бюджетов, наличии собственной бюджетной компетенции у местных органов власти.

Ряд исследователей указывают на факты проявления неравноправия регионов, связанные с бюджетно-финансовыми отношениями Федерации и ее субъектов: например, на разное выполнение плана по перечислению трансфертов в региональные бюджеты, на не всегда понятные мотивы предоставления регионам финансовой помощи или бюджетных ссуд, распределение которых между субъектами Федерации не утверждается в законе о федеральном бюджете, и т. д.

Отличительная особенность российского бюджетного федерализма заключается в том, что его развитие во многом определяется реформами экономики, которые в свою очередь должны быть основаны на качественно новой бюджетной политике. Достижение экономической эффективности осложнено нерациональным использованием бюджетных ресурсов органами государственной власти. В такой си-

⁴ См.: Лаженцев В. Экономический федерализм и региональная политика // Федерализм. 2004. № 3. С. 38.

⁵ См.: Станкевич Г. В., Касевич Е. В. Указ. соч. С. 553.

туации особую актуальность приобретает вопрос о совершенствовании законодательства в сфере бюджета и экономики. Решение проблемы бюджетного федерализма для России в современных условиях – это достижение устойчивости и стабильности государственности и рыночных отношений.

Важнейшей проблемой остается бюджетное устройство, которое отражает принцип федерализма. Бюджетный кодекс РФ не содержит понятия «бюджетное устройство», но дано в Программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 г., где под бюджетным устройством понимается совокупность бюджетов определенного уровня и принципов взаимодействия. Сегодня бюджетный федерализм, занимая центральное место в построении бюджетной системы, относится к числу наименее разработанных в теоретическом плане.

Принцип бюджетного федерализма проходит стадию своего становления и законодательного оформления, для которой характерны следующие проблемы: 1) основы бюджетного федерализма не отработаны в принципы распределения доходов и расходов между отдельными звеньями бюджетной системы; 2) не сформирована финансовая база для обеспечения самостоятельности каждого звена бюджетной системы; 3) развитие бюджетного федерализма определяется реформами экономики.

Система целей региональной политики в этих условиях должна отражать, прежде всего, потребность в восстановлении ее долгосрочного измерения. Ее цели: 1) сбалансированное демографическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований на основе обеспечения занятости, необходимого набора социальных услуг и качества окружающей среды каждому гражданину независимо от места жительства; 2) повсеместное стимулирование экономической активности при условии поддержания необходимого баланса между регионами и городами, 3) создание «гуманитарного противовеса» рынку – системы демократических процедур, позволяющих достойно учесть наряду с экономическими социальными, экологические, культурные и другие ценности и цели⁶.

Необходимо поддержание социально-экономического равновесия между зонами и регионами страны. В этом случае идет увязка выравнивания с повышением эффективности. Необходимо добиться макси-

⁶ См.: Пчелинцев О. Устойчивое социально-экономическое развитие – основа региональной политики // Федерализм. 2004. № 3 . С. 88.

муна прироста капитала в масштабе всей страны при недопущении чрезмерных различий между отдельными регионами.

Федеративные государства очень часто устанавливают структуру учреждений, которые должны гарантировать, что ни субъекты, ни центр не имеют во всех вопросах права последнего слова. Не существует централизованной, неограниченной власти; но и центр, и его субъекты имеют право решать вопросы в пределах сферы полномочий, закрепленных за ними в конституции, без вмешательства других. И центр, и его субъекты имеют свою собственную легитимность и собственные полномочия. В тех вопросах, которые касаются как государства в целом, так и субъектов, институты совместного ведения должны гарантировать, что будут приняты во внимание различные интересы и что ни один из субъектов не будет обладать постоянным превосходством. Россия, как и другие федеративные государства, не полагается на иерархию между различными субъектами, но обеспечивает ограниченную власть всех уровней правительства.

Эффективность государственного управления определяется четкостью понимания уровнями власти собственных обязанностей и использованием наиболее оптимальных моделей их взаимодействия. В этой сфере есть два ключевых вопроса.

Во-первых, это последовательная реализация требований Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который устанавливает принципы и порядок разграничения полномочий между уровнями власти и их ресурсной обеспеченности.

Смежная задача – корректировка федерального и регионального законодательства с целью приведения его в соответствие с новыми принципами федеративных отношений и местного самоуправления и новыми финансово-экономическими условиями функционирования федеральных, региональных и местных властей.

В июне 2004 года в Кремле состоялось заседание Государственного совета РФ и заседание президиума Госсовета, а в повестке дня обоих заседаний были два вопроса – о совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации. На заседаниях была дана информация о подготовке к вступлению в силу Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Рабочая группа Госсовета

предложила распределить полномочия совместного ведения между Федерацией и регионами. Предлагается часть полномочий из предметов совместного ведения передать регионам, а часть полномочий регионам делегировать. При этом делегирование будет сопровождаться принятием закона о том, по какой методике будут проходить передача и исполнение полномочий, каковы субвенции федерального центра и как материально обеспечиваются обязательства. Будут определены и способы контроля, а также порядок изъятия полномочий, если они будут выполняться с нарушениями.

Перечень делегируемых полномочий определит Госсовет. Не будут делегироваться полномочия, связанные с обеспечением безопасности страны, с надзором за соблюдением законов, с борьбой с преступностью, и ряд других.

Как один из наиболее вероятных вариантов рассматривается разделение предметов совместного ведения на три группы. Первая – региональные, которые будут закреплены за субъектами РФ и новаторской формой: в нее войдут федеральные полномочия, которые будут делегированы вниз вместе с деньгами. Такие полномочия будут контролироваться «контрольным органом на региональном или межрегиональном уровне» (возможно, эти функции будут исполнять аппараты полпредов президента в федеральных округах).

В начале передаваться в регионы будут, скорее всего, полномочия в сфере природопользования, лесного фонда, охраны животного мира и рыбного хозяйства, строительства и другие. Наверное, будет выбран один блок полномочий, а затем практика будет обобщена и проанализирована.

Однако федеральная власть не хочет просто так передавать полномочия, особенно в сфере природных ресурсов. В начале июля 2004 года министр природных ресурсов Ю. Трутнев заявил о новой редакции закона о недрах. По его словам, новая редакция закона все еще не готова, зато поправки к старому закону, отменяющие принцип «двух ключей», приняты в первом чтении. Тем самым конституционный принцип совместного ведения при разработке недр существенно корректируется. Позиция Минприроды связана с отрицанием конкурсов на право пользования недрами в пользу аукционов. Это расходится с позицией губернаторов, которые противостоят аукционам. Без их подписи лицензия недействительна, и разработка месторождения автоматически блокируется. Поправки Министерства природных ресурсов фактически забирают «второй ключ» у регионов. Ю.Трутнев считает,

что «экономике регионов это не повредит, а, наоборот, только увеличит количество вводимых месторождений»⁷.

С точки зрения субъекта Федерации, подчиняющегося центру, самая слабая форма финансового совместного ведения имеет место в том случае, когда ресурсы сконцентрированы на центральном уровне и власть является разделенной только постольку, поскольку субъекты участвуют в центральном процессе принятия решения (это обязательно ограничивается федеральными системами правительства)⁸.

При более существенных формах совместного ведения правительство более высокого уровня оставляет какие-то функции более низким уровням правительства и обеспечивает их фондами для выполнения задачи таким способом, чтобы субъекты могли фактически выполнять свою часть должным образом.

Важным моментом реформирования межбюджетных отношений и субфедеративных финансов является создание правовой среды, которая способствует повышению бюджетной ответственности власти всех уровней, создает стимулы для производства общественных благ при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики.

Формирование эффективной модели бюджетного федерализма базируется на нескольких важнейших принципах. Первый из них – это разграничение бюджетной ответственности и полномочий по расходам между всеми уровнями власти. Второй принцип – наделение каждого уровня власти источниками доходов, достаточных для реализации установленных расходных полномочий. И, наконец, третий принцип – применение на основе объективных критериев механизма трансфертов, обеспечивающего сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с целью достижения определенных стандартов в государственных услугах на всей территории страны⁹.

Механизм реализации интересов субъектов бюджетного устройства РФ и противоречия, возникающие между ними, тесно связаны с региональным фактором. Несогласованность территориально опосредован-

⁷ См.: Корнышева А. Юрий Трутнев изменил Конституцию // Коммерсантъ. № 123. 2004.

⁸ См.: Чернов С. Н. Распределение полномочий совместного ведения между федерацией и регионами // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2004. № 3. С.33.

⁹ См.: Горбунов А., Ким Л., Солдатова Е. Финансовые проблемы несбалансированности федеративных интересов. [http://www. dialog vn. ru/uk/2002/n03](http://www.dialog.vn.ru/uk/2002/n03)

ных доходов и расходов общественного сектора создает множество проблем политического и социального характера, существенно снижает эффективность бюджетно-налоговой децентрализации. Возникает перекос в соотношении регионов-«доноров» и регионов-«реципиентов».

В развитии конституционного принципа разграничения предметов ведения РФ и ее субъектов Бюджетный кодекс (ст.84-87) выделяет области исключительной расходной компетенции каждого из трех уровней бюджетной системы (федерального, регионального и местных бюджетов), а также расходы совместного ведения. При этом разграничение расходной компетенции, закрепленное в Бюджетном кодексе, как сложившееся на практике не совпадает с тем разграничением, которое установлено Конституцией¹⁰.

Для бюджетного устройства РФ как страны с федеральным государственным устройством, в состав которой входит большое количество субъектов, неодинаковых по территории, численности населения и уровню социально-экономического развития, характерна особая значимость перераспределительной, выравнивающей функции национального бюджета. В то же время центр имеет возможность оказывать воздействие на региональную экономическую политику с помощью механизма распределения финансовой помощи региональным бюджетам.

Отсутствие четкой системы распределения расходных полномочий и функций между властями разных уровней, перегруженность региональных и особенно местных бюджетов финансовыми обязательствами не стимулируют процессы оптимизации бюджетных расходов. Низкая налоговая самостоятельность, зависимость от отчислений федеральных налогов уменьшают ответственность региональных и местных властей за состояние бюджетной сферы и экономики региона.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования. Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование

¹⁰ См.: Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. С. 85-96.

территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр¹¹.

Эффективная система межбюджетных отношений является важнейшей предпосылкой развития в России реального федерализма – территориальной формы демократии. Сложившаяся, во многом стихийно, к середине 1990-х годов система межбюджетных отношений не обеспечивала решения этих задач¹².

В связи с процессом передачи полномочий регионам ставится вопрос о дальнейшем изменении налогового и бюджетного процесса. По полномочиям, которые передаются регионам, может быть пересмотрена и налогооблагаемая база. Для федерального центра будет установлен запрет по детальному регулированию полномочий, находящихся в ведении субъектов Федерации. Таким образом, регионы в гораздо большей степени получают возможность самостоятельно решать свои проблемы (к примеру, осуществлять бюджетное планирование). Однако на регионах теперь будет лежать ответственность перед избирателями за оказание публичных услуг населению. Государство подошло к периоду конкретной реализации нормативно-правовых актов о разграничении предметов ведения и полномочий на этапе имущественного и денежного характера.

Пока ведутся разговоры о реформировании власти, бюджетный дефицит на федеральном уровне сокращается, а на уровне субъектов Федерации – растет. Эта тенденция наблюдается на протяжении ряда лет, особенно острой она стала в 2001 – 2002 гг. вследствие повышения доли централизованных налоговых доходов на федеральном уровне. Так, в связи с решением о полном зачислении поступлений от налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет, со снижением ставки налога на прибыль с 35 до 24%, с отменой ряда налогов у бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов появились значительные прорехи в виде выпавших доходов.

Первой нерешенной пока проблемой является отсутствие на федеральном уровне согласованной государственной политики в бюджетной сфере. Несогласованность антимонопольной и бюджетной политики ежегодно влечет за собой принятие решений о повышении цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий, что приво-

¹¹ См.: Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. // Собрание законодательства РФ. № 34. 2001.

¹² См.: Доклад Министерства финансов Российской Федерации о реформировании межбюджетных отношений. М.: МинФин РФ, 2001. С. 5.

дит к удорожанию коммунальных услуг для учреждений бюджетной сферы, а значит, и к увеличению расходов бюджетов.

Второй проблемой является зависимость региональной финансовой политики от решений, принимаемых федеральным центром.

Третья проблема – отсутствие в Бюджетном кодексе зафиксированных гарантий финансовой самостоятельности региональных и местных властей.

И четвертая проблема – отсутствие на федеральном уровне концепции бюджетного планирования.

Для реализации этих задач и обеспечения интересов между бюджетами разного уровня необходимо внести существенные изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы. Эта проблема представляется достаточно сложной в силу различий бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации, а также дифференциации между отдельными муниципальными образованиями внутри самих субъектов. Бюджетная обеспеченность в разных регионах России отличается в 60 и более раз. В результате граждане, проживающие на разных территориях, получают качественно разные общественные услуги, в том числе в области образования и медицинского обслуживания. Правительство пытается исправить эту тенденцию в первую очередь с помощью фонда финансовой поддержки регионов.

Правительство в ходе реформы предложило ряд решений, которые вызвали негативную реакцию членов Совета Федерации. Например, если кабинет не находит, за счет чего выполнить бюджетные обязательства, значит, надо эти обязательства «сократить». Как считает Министерство финансов, «представляется целесообразным, начиная с 2004 года, признать утратившими силу действия норм, не исполняемых в течение последних лет». Правительство хочет сбалансировать бюджет за счет «беспроцентных бюджетных суд "чернобыльцам" – больше 18 млрд. рублей, расходов на образование, которые в соответствии с законом должны составлять 10% национального дохода, то есть примерно 156 млрд. рублей, расходов на профессиональное образование, которые делятся между территориальными бюджетами и федеральным бюджетом и составляют в общей сложности, если они исполнялись, 508 млрд. рублей, расходов на заработную плату в сфере образования – еще 15 млрд. рублей. В соответствии с Законом о культуре более 99 млрд. рублей дополнительно нам нужно было бы расхо-

довать на эти цели, если бы этот закон выполнялся в полном объеме»¹³.

Льготы для закрытых административно-территориальных объединений больше не предусматриваются. В соответствии с принятой концепцией по очень многим параметрам перечень местных расходов и льгот будет определяться решением региональных властей. Если ранее регионам отчисляли 20% средств от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), то в 2005 году эти отчисления превратятся лишь в 8%, что негативно повлияет на осуществление социально-экономического развития регионов.

Обсуждение столь острых финансовых тем оказывается весьма бурным. Во всяком случае, на заседании Госсовета, посвященном вопросу разграничения полномочий, губернаторы открыто заявили, что полномочия, не подкрепленные соответствующим финансированием, им не нужны.

Поправки в закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти» закрепили за любым субъектом Федерации 41 собственное полномочие, которые он должен финансировать за свой счет. В этот список попали в том числе финансирование льгот ветеранов труда, проведение оздоровительной кампании среди детей и подростков, выплата зарплаты работникам образовательных учреждений, адресных жилищных субсидий, детских пособий, социальное обеспечение населения.

Регионы предлагали передать им полномочия в области «распоряжения, использования, воспроизводства и охраны недр по общераспространенным полезным ископаемым», но это предложение не прошло.

В настоящее время тенденция разграничения права государственной собственности на федеральную собственность субъектов Российской Федерации наиболее ясно прослеживается при анализе положений Лесного¹⁴, Водного¹⁵ и Земельного¹⁶ кодексов Российской Федерации. Причем как Лесной, так и Водный кодексы РФ относят объекты природных ресурсов преимущественно к федеральной собственности.

¹³ См.: Перераспределение – в чью пользу? Центр оставляет регионам задачи, не подкрепленные финансами //Российская Федерация сегодня. 2004. № 14. http://www.russia-today.ru/2003/no_14/14_SF_2.htm.

¹⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 1997. № 5. Ст. 610; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 50. Ст. 4857.

¹⁵ См.: СЗ РФ 1995. № 47. Ст. 4471; 2003. № 27. Ст. 2700.

¹⁶ См.: СЗ РФ 2001. № 44. Ст. 4147; 2003. № 27. Ст. 2700.

Общее правило, зафиксированное во всех федеральных законах, предусматривает, что порядок отнесения тех или иных объектов к федеральной собственности или к собственности субъектов РФ устанавливается федеральными законами¹⁷.

В настоящее время сфера недропользования осталась, пожалуй, единственной сферой, где до сих пор не проведено разграничение объектов природных ресурсов. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ)¹⁸ в ст. 1 закрепляет, что недра в границах территорий Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Он также предусматривает возможность признания отдельных участков недр в качестве объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Ст. 2 Закона РФ «О недрах» выделяет при этом следующие основания-цели.

Первой является гарантированное обеспечение государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета. Вторая цель – выполнение обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Основной довод для осуществления разграничения «общегосударственной собственности» на природные ресурсы на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации заключается в повышенной рациональности и эффективности использования данных ресурсов. Считается, что закрепление объекта за одним собственником позволяет определить ответственных лиц. Однако в условиях существования множества федеральных органов государственной власти и их территориальных органов данное утверждение вряд ли является достаточно обоснованным¹⁹.

¹⁷ См.: Лисица В. Правильно ли разграничены права государственной собственности на природные ресурсы? // Федерализм. 2004. № 4. С. 91.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2174.

¹⁹ См.: Данилова Н. В. Право государственной собственности на недра: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 7.

Кроме того, центр уже сам планировал передать субъектам полномочия по выплате пособий по безработице, но после активного возмущения губернаторов было решено оставить их у центра.

Все делегирование полномочий на более низкие уровни власти будет происходить исключительно при обеспечении этих полномочий финансовыми ресурсами.

Государственная дума рассмотрела проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"». Эти законопроекты имеют принципиальное значение для бюджетной системы России. Проекты законов в целом отвечают положениям Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года. Предусматриваются новые механизмы регулирования межбюджетных отношений, призванные утвердить необходимую самостоятельность каждого бюджета, бюджетной системы страны, обеспеченность регионов и муниципальных образований собственными бюджетами.

Бюджетный кодекс РФ с изменениями и дополнениями устанавливает нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты различных уровней бюджетной системы страны.

Вместе с тем, согласно заключению Счетной палаты, законопроекты не в полной мере соответствуют задачам, поставленным Бюджетным посланием Президента двух последних лет. Расширение бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти, являющееся целью реформы, не подкреплено необходимым финансированием. Некоторые положения не увязаны с законопроектами по реформе государственного и местного самоуправления. Ослабляется влияние представительных органов власти различных уровней на формирование и распределение средств межбюджетных трансфертов.

Кассовое обслуживание исполнителя бюджетов всех уровней предполагается исключительно федеральным казначейством, что противоречит сохранившейся статье 151 Бюджетного кодекса РФ и принципам, заложенным в «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Неоправданно введение временной финансовой администрации в субъектах лишь правительством России (п. 2 ст. 168 законопроекта о Бюджетном кодексе РФ). Из этого процесса исключены Федеральное собрание, законода-

тели регионов, Счетная палата, контрольно-счетные органы субъектов РФ. Временная финансовая администрация региона предписывает разрабатывать план восстановления платежеспособности субъекта сроком на пять лет, в то время как сама администрация назначается на один год²⁰.

Минфин предлагает внести поправки в 154 действующих федеральных законодательных акта, направленного на разграничение полномочий между уровнями власти и отменить 35 законов или отдельных норм законов. Речь идет о законах или отдельных нормах, которые не вписываются, по мнению Минфина, в процедуру разграничения полномочий или которые приостанавливались в течение последних трех-четырёх лет законом о федеральном бюджете. Большинство этих нормативных актов либо не выполнялись, либо настолько устарели, что не поддавались системной правке.

Министерство признает, что проблема различной бюджетной обеспеченности регионов-доноров и дотационных регионов существует. В отдельных регионах доля расходов на выплату зарплаты бюджетникам достигает 70% и предполагается разделить эти полномочия между Федерацией, субъектами и органами местного самоуправления. Вместе с тем отмечается, что многие субъекты не работают со своей бюджетной сетью, а это ответственность и законодателей, и исполнительной власти субъектов. Предлагаемые изменения позволят значительно сократить общий объем расходных обязательств бюджетной системы, которые на сегодняшний день оцениваются в 6,5 – 7 триллионов рублей.

В связи с разграничением полномочий между уровнями власти расходные полномочия субъектов Федерации увеличатся на 426 млрд. рублей за счет полномочий, находящихся ранее в ведении муниципалитетов, и на 39 млрд. рублей – в ведении федерального бюджета. В связи с таким разграничением доходных и расходных полномочий за субъектами Федерации остается финансирование льгот ветеранам труда, пострадавшим в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также труженикам тыла. Финансирование льгот инвалидам всех групп будет осуществляться за счет федерального бюджета. До конца 2004 года субъекты РФ должны были принять законы, которые сохраняют, переработают и увеличат переданные им льготы. Правительство РФ

²⁰ См.: Рябухин С. Бюджетное и налоговое законодательство: вопросов больше, чем ответов // Российская Федерация сегодня. 2004. № 7. [http:// www/Russia-today.ru/no_07/07_notes_1.htm](http://www/Russia-today.ru/no_07/07_notes_1.htm).

намерено централизовать в федеральный бюджет как минимум полтора процента от региональной ставки налога на прибыль, которая составляет сейчас 19% от общей ставки в 24%. Централизация этих поступлений необходима для компенсации выпадающих доходов федерального бюджета снижения ставки единого социального налога²¹.

Вторая группа полномочий, которые делегируются регионам, будут финансироваться за счет субвенций федерального центра, как и предусмотрено законом. Согласно предложению рабочей группы, 47 полномочий должны быть переданы регионам и 20 – делегированы.

Завершение работы увязано с рассмотрением в Государственной думе проектов законов об изменениях в Бюджетный и Налоговый кодексы. Кроме того, предстоит внести изменения в 153 закона и аннулировать 41 законодательный акт²².

Субъектам Федерации предстоит существенно переработать свое законодательство исходя из новых, значительно более широких законодательных полномочий и с учетом бюджетных возможностей каждого региона.

Для исполнения делегированных федеральных полномочий не надо создавать региональные органы. Предполагается, что региональные органы, которым будут передаваться полномочия, создавались на уровне федеральных округов. Однако они лишь географически будут «привязаны» к полпредствам Президента. Разработчики программы считают, что тогда ничего не придется создавать заново, нужно будет лишь наделить эти органы соответствующими функциями.

Одним из последствий совершенствования взаимодействия органов государственной власти в ближайшее время может стать сокращение числа федеральных чиновников в регионах. По мнению специалистов, оно может составлять 10 – 13%, а по более смелым прогнозам – до 30%. «Укрупнение федеральных отношений должно стать основой для сокращения общей численности государственного аппарата», – подчеркнул Президент В. В. Путин. По его словам, «количество территориальных подразделений федеральных органов власти следует свести к необходимому эффективному минимуму»²³.

²¹ См.: Разграничение полномочий между уровнями власти увеличат расходные полномочия субъектов РФ на 426 млрд. руб. // <http://www.bpi.ru/news/22812.html>

²² См.: Заседание Госсовета будет посвящено взаимодействию федеральной и региональной власти. <http://main.izv.info/index/> 01.06.2004.

²³ См.: Евдокимов Е. Чиновников в регионах доведут до «эффективного минимума» <http://www.strana.ru/print/216944/> html.

Подготовка вопроса о совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти была начата еще в 2000 году, сразу же после образования Государственного совета. За четыре года проблемой разграничения полномочий между Федерацией и субъектами Федерации в Госсовете занимались президент Татарстана М. Шаймиев, мэр Москвы Ю. Лужков, губернатор Тюменской области С. Собянин.

В рамках Госсовета долгое время работала комиссия под руководством Д. Козака, занимавшаяся разграничением полномочий между федеральным, региональным и местным уровнем власти. Вопрос о совершенствовании механизма взаимодействия органов государственной власти планировался к обсуждению на заседании президиума Госсовета, эта тема отдельно обсуждалась на встрече президента России с мэром Москвы Ю. Лужковым, однако ее обсуждение на президиуме было отложено.

Законодательства Центра и регионов должны быть скорректированы « в чрезвычайно короткие сроки». Надо привести законодательство в соответствие с новыми принципами федеративных отношений и местного самоуправления, новыми финансово-экономическими условиями функционирования федеральных, региональных и местных властей.

Развитие бюджетного федерализма связано с укреплением его законодательной базы. Вполне возможно, что в России необходимо конституционно закрепить следующие положения: 1) основные правила разграничения конкурирующей компетенции Федерации и ее субъектов; 2) принцип субсидарности в межбюджетных отношениях; 3) основы бюджетного выравнивания: цели, задачи и направления, по которым осуществляется федеральная помощь бюджетам нижестоящих уровней, условия ее предоставления, формы финансового выравнивания, основы механизма согласования интересов Федерации и ее субъектов в процессе распределения финансовых средств; 4) механизм участия субъектов Федерации в формировании государственной федеральной региональной политики²⁴.

²⁴ См.: Добрынин Н. Бюджетный федерализм в России: генезис, эволюция, необходимость перемен // Федерализм. 2004. № 2. С. 147-148.

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

З. Д. Черняева

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

Государственный долг сегодня является одной из ключевых проблем российской экономики.

Все мы убедились в том, что состояние долга оказывает непосредственное влияние как на темпы экономического роста страны в целом, так и на направления финансовой и бюджетной политики в частности.

Сейчас в финансовых и экономических кругах очень актуальна дискуссия на тему: «Куда потратить средства стабилизационного фонда России?» Думаю, что после российского кризиса 1998 года и проблемы российского внешнего долга, с которыми столкнулась наша страна, можно понять стремление Президента В. В. Путина направить эти средства именно на погашение внешнего долга.

Что касается региональных долгов, направление развития налоговой реформы и реформы межбюджетных отношений, перераспределение налоговых доходов в пользу федерального центра предполагают, что бюджеты многих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в ближайшей перспективе будут дефицитны.

А это означает, что государственный долг регионов и муниципальных образований будет существовать еще достаточно длительное время и, скорее всего, иметь тенденцию к росту.

Все это в полной мере относится и к Республике Карелия.

Главной задачей управления долгом является привлечение заемных средств для финансирования расходов бюджета:

- при превышении потребностей бюджета в капитальных расходах над бюджетными доходами (привлечение дополнительных источников финансирования капитальных расходов);
- для финансирования кассовых разрывов бюджета или краткосрочного превышения расходов над доходами бюджета.

Дополнительной задачей является управление существующими обязательствами с целью снижения связанных с ними издержек бюджета.

Переходя к итогам управления государственным долгом Республики Карелия в 2004 году, следует отметить, что разработанная Министерством финансов Программа государственных заимствований Рес-

публики Карелия позволила в полном объеме удовлетворить потребности бюджета в заемных источниках финансирования дефицита, а ее структура – минимизировать расходы на обслуживание долга. Значительная часть заемных средств (более 30%) направлена на реализацию инвестиционной политики Правительства республики.

По состоянию на 1 января 2005 года объем государственного долга Республики Карелия составил 1725 млн. рублей, в том числе внутренний долг 1609 млн. рублей, внешний долг – 116 млн. рублей.

Внешний долг представлен гарантией Республики Карелия по суб займу Международного банка реконструкции и развития, который получил г. Петрозаводск на реализацию проекта «Передача ведомственного жилого фонда»

К сожалению, по причинам, указанным выше, объем республиканского долга имеет тенденцию к росту: по сравнению с 2001 годом объем долга вырос в 2,8 раза.

Однако следует отметить, что сами по себе рост либо снижение государственного долга не являются оценкой проводимой долговой политики. Важен не абсолютный размер государственного долга, а его значения, рассчитанные относительно доходной и расходной частей бюджета.

В соответствии с приказом Министерства финансов Республики Карелия ежеквартально проводится анализ кредитоспособности Республики Карелия и соблюдения ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации для долговых обязательств субъектов Российской Федерации, который за 2004 год показал, что, несмотря на сложные экономические условия, все предельные значения, установленные для долговых показателей субъекта Российской Федерации, республикой полностью соблюдены.

Так, отношение объема государственного долга к объему собственных доходов республики за 2004 год равняется 34% при установленном ограничении – 100%, удельный вес расходов на обслуживание долга не превысил 2% при ограничении, равном 15%.

Наибольший удельный вес в объеме внутреннего государственного долга составляют долговые обязательства в виде ценных бумаг Республики Карелия – 700 млн. рублей, или 40% от общего объема долга.

Республика Карелия в числе немногих субъектов Российской Федерации вышла на организованный рынок ценных бумаг еще в 2001 году. При поддержке Северо-Западного банка Сбербанка России организовано обращение облигаций Республики Карелия на вторичном

рынке ценных бумаг. В настоящее время объем рынка карельских облигаций составляет 700 млн. рублей по номинальной стоимости.

Средства, полученные от размещения займов, направляются на кредитование инвестиционных программ Правительства Республики Карелия, в том числе в форме льготных бюджетных кредитов исключительно на конкурсной основе под 1/3 ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Основным критерием отбора инвестиционных проектов является величина бюджетной эффективности. Дополнительными критериями служат: количество создаваемых рабочих мест, срок окупаемости инвестиций, величина индекса доходности, величина чистого дисконтного дохода, внутренняя норма доходности.

Приоритетными направлениями инвестиций в республике являются:

- производство продукции, не имеющей зарубежных аналогов;
- углубленная переработка древесины, производство стройматериалов, камнеобработка;
- развитие туризма;
- улучшение экологической обстановки на территории республики;
- привлечение новых технологий;
- организация инновационных производств.

За 2001-2005 годы на указанные цели выделено 272 млн. руб. Анализ эффективности реализации проектов показал, что все средства израсходованы исключительно по целевому назначению.

Только в 2004 году создано дополнительно 700 рабочих мест, достигнут рост налоговых платежей на 30,9%, рост выручки – на 36,0%.

Обязательства Республики Карелия по бюджетным ссудам, полученным из федерального бюджета (включая централизованные кредиты прошлых лет) составили 673 млн. рублей, или 39% всех обязательств.

Как известно, начиная с текущего года заимствования между бюджетами разных уровней осуществляются только в форме бюджетных кредитов, т. е. на условиях платности, возвратности с применением санкций в случае нарушения договора. Это, по мнению Минфина России, должно исключить стимулы субъектов Российской Федерации к получению бесплатных денег.

Задолженность перед коммерческими банками по привлеченным кредитам, на финансирование дефицита бюджета, равняется 235 млн. рублей, или 14%.

В процессе управления государственным долгом мы стремимся к оптимальному сочетанию всех долговых инструментов, предусмотренных бюджетным законодательством.

Так, за 2004 год помимо ценных бумаг в бюджет республики привлекались бюджетные ссуды из федерального бюджета и кредиты коммерческих банков.

Как известно, ссуды из федерального бюджета предоставляются на безвозмездной основе (сейчас на платной, но льготной основе), поэтому для дефицитного бюджета республики такое предпочтение, на наш взгляд, оправданно. На сегодня дефицит бюджета на 36% покрывается бюджетными ссудами из Федерации.

При этом республика не отказалась от кредитов коммерческих банков (их удельный вес составил 19%), хотя сроки, на которые банки предоставляют кредитные ресурсы, и размер процентной ставки оставляют желать лучшего, тем более при кредитовании такого надежного заемщика, как субъект Российской Федерации. Однако, по сравнению с другими инструментами, кредиты являются более мобильным источником финансирования, т. к. позволяют оперативно (иногда в течение нескольких дней) покрывать кассовые разрывы.

Свидетельством рациональной долговой политики в мировой практике является приоритет долгосрочных заимствований над краткосрочными.

По состоянию на начало 2005 года 56% долговых обязательств Республики Карелия являются среднесрочными и долгосрочными, т. е. абсолютно оптимальной структуру республиканского долга назвать пока нельзя. Но следует сказать, что республика значительно удлинила срок своих заимствований после успешного размещения выпусков облигаций в 2002 -2004 годах.

В ближайшей перспективе мы планируем размещение ценных бумаг Республики Карелия на долгосрочной основе – со сроком обращения, превышающим 5 лет.

Управление государственным долгом в Республике Карелия осуществляется исходя из принципов сохранения его объема на экономически безопасном уровне, полного и безусловного исполнения принятых обязательств, минимизации стоимости его обслуживания.

Так, в целях сокращения объема госдолга и минимизации стоимости его обслуживания:

– все кредитные ресурсы коммерческих банков привлекаются на конкурсной основе или на основании экспертного заключения о стоимости предложений, что позволило в 2004 году снизить процентную

ставку по заимствованиям на 1-2 процентных пункта и сократить расходы на 2,9 млн. руб;

- дорогостоящие кредиты коммерческих банков мы заменяли на кредиты с меньшей процентной ставкой, что сократило расходы бюджета на обслуживание долга в сумме около 2,2 млн. руб;

- мы добились списания Минфином России долга Республики Карелия перед федеральным бюджетом по задолженности сельскохозяйственных организаций по централизованным кредитам, выданным в 1992-1994 годах с ликвидацией указанных предприятий в сумме 13,1 млн.руб.

По итогам отчетного года Минфином республики не допущено ни одной просрочки платежа по своим долговым обязательствам.

Следуя политике безусловного исполнения обязательств, Правительство добросовестно исполняло обязательства гаранта по самому проблемному долгу, связанному с реализацией проекта МБРР «Передача ведомственного жилого фонда» в связи с отказом основного заемщика – администрации г. Петрозаводска – уплатить долг.

Работаем мы и над совершенствованием системы управления государственным долгом. Как участница проекта «Реформирование финансов на региональном уровне», Карелия многое сделала в плане совершенствования управления долгом:

- организован анализ рисков в области долговой политики;
- проводилось дисконтирование для определения приведенной стоимости долга;
- решения о рефинансировании долговых обязательств принимаются на основании разработанной методики.

Помимо учета государственного долга в Государственной долговой книге Республики Карелия, Минфин продолжил и усовершенствовал учет консолидированного долга Республики Карелия, включающего помимо прямых обязательств бюджета Республики Карелия и бюджетов муниципальных образований просроченную кредиторскую задолженность бюджетных учреждений, а также долговые обязательства хозяйствующих обществ, долями которых владеет Республика Карелия.

Успешная работа по управлению долгом в современных условиях немыслима без постоянного публичного раскрытия информации о государственном долге.

Здесь надо действовать исходя из простого принципа: информация должна быть исчерпывающей и достоверной.

В целях формирования положительной кредитной репутации мы постоянно информируем через средства массовой информации:

- о политике Правительства Республики Карелия в области управления государственным долгом Республики Карелия;
- об объеме и сроках погашения государственного долга;
- о фактическом исполнении долговых обязательств;
- о результатах анализа кредитоспособности Республики Карелия и соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Доступная и объективная информация о государственном долге Республики Карелия позволила участникам рынка заимствований сформировать достаточно точное представление о финансовом состоянии Республики Карелия. Это благоприятно сказалось на условиях предоставления республике заемных средств. Так, государственные займы Республики Карелия размещены в 2004 году под ставку, значительно ниже ставки ЦБ РФ. Кредиты коммерческих банков привлечены под ставку, не превышающую ставку рефинансирования ЦБ РФ.

Вместе с тем в процессе управления государственным долгом мы сталкиваемся с рядом проблем, одной из важнейших из которых является проблема снижения налоговой базы субъектов РФ и, как следствие, наращивание долговых обязательств регионов.

Кроме того, до настоящего времени не определены на федеральном уровне:

- процедура залогового обеспечения предоставляемых гарантий субъекта Российской Федерации;
- порядок определения размера расходов на исполнение гарантии, подлежащих включению в расходы бюджета субъектов;
- методика анализа финансового состояния получателя гарантии;
- нет ясности в трактовке статьях 115 и 117 Бюджетного кодекса РФ, касающихся предоставления гарантии субъекта Российской Федерации.

Задачами Министерства финансов Республики Карелия в области управления государственным долгом на ближайшую перспективу являются обеспечение экономически обоснованного объема и структуры государственного долга Республики Карелия, совершенствование механизмов управления государственным долгом и минимизация стоимости его обслуживания.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Ю. Г. Швецов

Заместитель руководителя управления федерального казначейства
МФ РФ по Алтайскому краю, д. э. н., 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 годы. Именно тогда и были предприняты первые шаги в отходе от общепринятых в мировой практике принципов бюджетного федерализма.

Ретроспективный анализ эволюции системы межбюджетных отношений в нашей стране свидетельствует о том, что первоначально, в период 1991-1997 гг., развитие федеративных начал в национальной экономике шло достаточно высокими темпами.

Становление бюджетной системы РФ началось с принятием законов «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (октябрь 1991 г.), «Об основах налоговой системы РСФСР» (декабрь 1991 г.) и Конституции РФ (декабрь 1993 г.). В результате были четко выделены три уровня бюджетной системы России, осуществлен переход к налогам как главному способу обеспечения доходов бюджета, отменена монополия на внешнюю торговлю и валютные отношения, произошло разгосударствление промышленности и другие аналогичные меры.

В законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» был зафиксирован исключительно важный принцип – самостоятельность каждого бюджета в составе бюджетной системы России. В 1992 г. начался процесс разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы взамен ранее применявшегося метода распределения доходов, использовавшегося с целью сбалансирования каждого бюджета. С 1994 г. наблюдается тенденция расширения сферы действия регулирующих налогов на основе разделения налоговых ставок на доли (квоты), в соответствии с которыми опреде-

ленные на их основе суммы налоговых платежей поступают в то или иное звено бюджетной системы.

Таким образом, в течение 1991-1994 гг. в России произошла первичная децентрализация бюджетной системы, которая наполнила правовое пространство новой России основополагающими понятиями бюджетного федерализма.

Дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений (1994-1997 гг.) преследовало объективно обусловленные цели создания механизма выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Была создана нормативная база для перехода от превалировавшего ранее индивидуального согласования объемов финансовой поддержки регионов к единым правилам распределения финансовой помощи на основе формализованных и уже в силу этого более объективных критериев и расчетов.

В этот период времени в России был реализован ряд важных направлений в совершенствовании системы бюджетного регулирования. Прежде всего, в составе федерального бюджета образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) распределяются между субъектами РФ по специальным критериям и формулам. При этом расчет трансфертов из Фонда для каждого региона впервые стал проводиться по унифицированной формуле, учитывающей налоговые потенциалы и финансовые потребности территорий.

Кроме того, введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов, в том числе по налогу на добавленную стоимость. В бюджеты субъектов Федерации стали поступать 25% от собранного на территории НДС, тогда как прежде эти пропорции устанавливались индивидуально для различных регионов. В 1996 г. был сделан дальнейший шаг в этом направлении: утверждены стабильные для ближайших трех лет пропорции разделения федеральных налогов между центром и регионами.

Наконец, была создана нормативная база введения региональными и местными властями собственных налогов, и субъектам Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. С введением в 1997 г. закона РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» началась реорганизация местных финансов.

Сложившийся в это время механизм межбюджетных отношений во многом соответствовал общепризнанным канонам бюджет-

ного федерализма. Если раньше эти отношения строились в основном на негласном «торге» между Федерацией и регионами за бюджетные ресурсы, то начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и не совсем совершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы. Начался процесс постепенной стабилизации межбюджетных пропорций, адаптации национальной бюджетной системы к качественно новым для нее принципам регулирования, сокращения объема встречных финансовых потоков.

Конечно, за столь небольшой период времени преобразований в бюджетной сфере не удалось избежать и серьезных ошибок, к основным из которых можно отнести следующие: чрезмерно большая сфера бюджетного регулирования, практика многоканального финансирования одних и тех же потребностей субъектов РФ, ограниченность сферы формализованного распределения различных форм финансовой помощи регионам, недостаток прозрачности методики расчета трансфертов, текущий характер бюджетного выравнивания. Однако общая тенденция – следование в русле соблюдения важнейших принципов бюджетного федерализма – оставалась принципиально неизменной.

1998 год стал переломным в развитии системы межбюджетных отношений. 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 г. весь НДС сосредоточился в федеральном бюджете. Одновременно с этим произошло образование различных денежных фондов в его составе для распределения между регионами. В настоящее время их действует шесть – Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд компенсаций, Фонд регионального развития, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных финансов и резервный Фонд Правительства РФ на оказание неотложной финансовой помощи субъектам Федерации.

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».

Если выделить наиболее радикальные положения, содержащиеся в Программе, оставив за рамками декларативные и популистские заявления, то суть их можно свести к следующему.

В части, касающейся налоговых полномочий, провозглашен постепенный отказ от принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и предусматривается при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов в бюджет одного уровня.

Конечным результатом трансформации налоговых полномочий бюджетов разных уровней должен стать полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие» с фиксацией этого положения в бюджетном законодательстве. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – в местные бюджеты.

Вообще критериями целесообразности того или иного порядка закрепления налоговых источников за уровнями бюджетов являются следующие: сокращение количества дотационных территорий, сужение сферы перераспределительных процессов, снижение встречных финансовых потоков с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную собственность, позволяющие реально решать вопросы местного значения.

При этом основными способами наделения нижестоящих уровней бюджетов финансовыми ресурсами для осуществления территориальными органами власти своих обязательств являются два, и они диаметрально противоположны. Первый способ – ликвидация федераль-

ных регулирующих налогов путем централизации в федеральном бюджете с последующим перераспределением их между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных полномочий в форме дотаций, субвенций и других форм прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы. Именно по этому пути пошли авторы Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, аналогичный механизм заложен и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», вступающем в действие с 1 января 2006 г.

Однако замену регулирующих налогов дотационными формами межбюджетного регулирования нельзя признать рациональной, так как это закрепляет зависимость экономического развития регионов от федерального центра, не способствует более полному использованию условий их саморазвития, требует централизации огромных финансовых ресурсов на федеральном уровне.

Второй способ также предполагает постепенное вытеснение из бюджетной системы страны инструмента регулирующих налогов, но посредством увеличения доли собственных доходов, закрепленных полностью или частично, включая совместные налоги на постоянной основе, предоставление права на установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что должно обеспечить сокращение дотационности нижестоящих бюджетов.

Последнее направление является более перспективным в связи с тем, что не только ставит своей целью способствовать самообеспеченности территорий, но и наилучшим образом обеспечивает стимулирующую функцию бюджетного регулирования.

Однако 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. При этом основные положения внедренной в 1999-2001 гг. методики распределения средств ФФПР закреплены и в бюджетном законодательстве.

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. Чтобы не быть голословными, обратимся к принципам бюджетной системы, зафиксированным в Бюджетном кодексе РФ.

Принцип единства бюджетной системы обеспечивается управлением бюджетной системой и реализуется через единую социально-экономическую политику государства, включая бюджетную и налоговую. Единство национальной бюджетной системы не предполагает слияния или поглощения бюджетов более низких уровней вышестоящими бюджетами. Напротив, каждое бюджетное звено должно функционировать самостоятельно.

Однако характерными чертами бюджетной системы РФ, никак не вписывающимися в цивилизованную федеративную модель, являются следующие:

- стягивание значительной доли финансовых ресурсов в центральный бюджет;
- широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы;
- субъективизм при решении вопросов об объеме средств, передаваемых конкретному нижестоящему бюджету;
- ориентированная на расходы методология формирования территориальных бюджетов, воспитывающая у нижестоящих управленческих структур иждивенчество и твердую уверенность в том, что за все в конечном счете отвечает государство, его верховная власть.

Принцип самостоятельности бюджетов означает наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня и законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов.

При этом самостоятельность каждого бюджета может быть обеспечена только при условии, что соответствующий орган власти обладает достаточными собственными источниками финансовых ресурсов и вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями, несет полную ответственность в установленном законом порядке за рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

Этот принцип может быть полностью реализован лишь в условиях функционирования такого механизма разграничения доходных источников между органами власти каждого уровня, при котором на любом «этаже» управления обеспечивается соответствие доходов финансируемым расходам.

Декларативность действия этого важнейшего принципа в российской бюджетной системе обуславливается двумя основными факторами:

- ежегодный пересмотр процентов отчислений от регулирующих доходов, дающий вышестоящему органу власти неограниченные возможности держать в зависимости нижестоящий, вынуждая его выпрашивать дополнительные отчисления от регулирующих доходов;
- множественность форм межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, позволяющая во всех случаях применять субъективный «индивидуальный» подход при решении вопроса о выделении финансовой помощи нижестоящему бюджету.

Принцип равенства бюджетных прав означает, что для всех органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления государство устанавливает одинаковые и обязательные нормы и правила, определяющие компетенцию органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений, осуществления бюджетного процесса.

Очевидно, что сегодня эти условия или не выполняются вовсе, или выполняются лишь частично. Отсутствует реальная независимость функционирования большинства территориальных бюджетов, как и нет долгосрочных нормативов бюджетных взаимоотношений по вертикали бюджетной системы.

Принцип полноты учета бюджетных доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что

все доходы и расходы бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов и иные определенные законом обязательные поступления подлежат отражению в бюджетах, бюджетах внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме.

Принятое в настоящее время построение федерального бюджета имеет серьезные негативные последствия. Структурно бюджет построен таким образом, что размыто обычно принятое понятие профицита.

Заявленный в бюджетах последних лет профицит не является ни первичным, ни конечным профицитом, если учитывать погашение внешнего долга. Он определен как разница между всей суммой доходов и расходами, включая обслуживание внутреннего долга и сумму обслуживания внешнего долга. За пределами общей оценки бюджета остается погашение внешнего долга.

В отличие от внутреннего долга, который рефинансируется, погашение внешнего долга, хотя оно и не включено прямо в расходы, требует специальных источников финансирования и создает дополнительную нагрузку на доходную часть бюджета. При этом заявленной суммы так называемого профицита недостаточно, чтобы расплатиться по основной части внешнего долга. Таким образом, с учетом погашения внешнего долга бюджет дефицитен, и этот дефицит составляет весьма значимую величину. Для покрытия этого дефицита приходится изыскивать дополнительные ресурсы, которые вновь увеличивают государственный долг (в основном внутренний).

Поэтому существующая структура федерального бюджета, во-первых, затушевывает истинное положение дела с профицитом и дефицитом бюджета, ибо профицит определяется без учета дефицита источников финансирования внешнего долга. Во-вторых, она выводит за рамки бюджета, бюджетного процесса, а значит и бюджетного контроля, весьма значительные суммы, мобилизованные для покрытия действительного дефицита. Следовательно, исполнение бюджета становится непрозрачным.

Из-за несоблюдения постулатов классического бюджетного федерализма не реализуются на практике другие основополагающие принципы бюджетной системы: сбалансированность бюджетов, эффективность и экономность использования бюджетных средств, общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов.

Принцип гласности означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту информации о ходе исполнения бюджетов. Однако для современных бюджетов характерны затушевывание направлений расходов и

сокрытие реального участия различных слоев общества в формировании доходной части бюджетов.

Принцип достоверности бюджетов, т. е. их реальности, предполагает, что все суммы доходов и расходов должны быть обоснованны и правильны. Отсутствие на практике реального подхода к определению бюджетных параметров создает опасную иллюзию неограниченных бюджетных полномочий правительства, а по существу загоняет его в ловушку прогрессирующего роста государственного долга.

Отличительной особенностью федерального бюджета последних лет является его новая и весьма своеобразная конструкция, в результате действия которой за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен, по существу формируется вторая, достаточно изолированная часть федерального бюджета, именуемая «финансовый резерв». При этом последний представляет собой не реальный фонд, в котором в течение года аккумулируются средства из фиксированных источников, а аналитический показатель в составе остатков средств федерального бюджета, определяемый расчетным путем.

Данный подход делает практически невозможным оперативный учет и контроль использования средств непосредственно финансового резерва, ибо фактически учитывать и контролировать можно только остатки средств на бюджетных счетах в целом.

С 2005 г. 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 происшедшие 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. Од-

новременно 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, региональный Фонд софинансирования социальных расходов, районный Фонд финансовой поддержки поселений 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.

Тенденция «перетягивания» доходных источников в федеральный бюджет, проявляющаяся в 1998-2004 гг., позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов. По существу это не что иное, как передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. Следовательно, на практике реализуется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, при котором регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов.

В этих условиях многочисленные фонды финансовой помощи, независимо от методики расчета трансфертов, дотаций и субвенций, объективно не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению взвешенной бюджетной политики.

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 само-

управления, лишенные 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.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по другому пути – в направлении децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняются интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное же финансирование региональных бюджетов занимает подобающее ему в федеративном государстве место – из преобладающего оно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленных за федеральными властями.

Из двух возможных вариантов развития бюджетной системы: следование общераспространенному в цивилизованном мире пути – ее либерализации, предоставление региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности (бюджетный федерализм) и возврат к политике централизованного управления государственными финансовыми ресурсами с дотационными методами регулирования территориальных бюджетов (бюджетный феодализм) российскими федеральными властями был, к сожалению, выбран последний.

БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОГО ЛЕСОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА: НЕОБХОДИМОСТЬ НОВЫХ ПОДХОДОВ

**И. Р. Шегельман, М. Н. Рудаков, Л. В. Щеголева,
А. Ю. Пономарев**

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

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 управления лесами – обеспечить экологически безопасное освоение и последующее восстановление лесных ресурсов; лесопользователей – заготовить древесину с минимальными затратами и реализовать по максимальной цене; переработчиков – переработать древесину с минимальными затратами (приобрести ее по минимальной цене, обеспечив себя стабильными объемами древесного сырья). Задача государства – сбалансировать противоречивые интересы различных ведомств, структур и населения, обеспечив на этой основе развитие экономики республики и ее районов, неистощительное многоцелевое использование лесов и их воспроизводство [9].

Правительство Карелии признало, что, поскольку предприятия ЛПК 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.

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.

Анализ официальной статистики [1–8] и непредвзятый взгляд на развитие карельской экономики свидетельствуют, что начавшееся после финансового кризиса 1998 г. оживление экономики в целом и ее основного звена – ЛПК продолжается. Несмотря на неравномерность и некоторое замедление темпов, имеются положительные тенденции измене-

ния натуральных и стоимостных показателей, по которым 2004 год был, несомненно, одним из лучших за последнее пятилетие (табл. 1)¹.

Таблица 1

*Индексы основных показателей экономического развития
Республики Карелия в 1999-2004 годах (в % к предыдущему году)*

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Физический объем ВРП	110,9	108,3	102,8	107,5	...	...
Физический объем промышленного производства	121,6	107,3	100,4	103,4	100,6	109,3
Физический объем производства ЛПК,	130,8	109,1	100,6	100,1	106,6	110,3
в том числе: лесозаготовки	124,1	97,5	103,1	95,4	104,6	110,8
деревообработка	150,7	134,7	95,5	110,8	108,7	106,0
целлюлозно-бумажная	131,7	110,8	100,5	100,7	107,3	111,9
Инвестиции в основной капитал	140,2	160,1	124,1	106,3	96,3	112,8
Вывозка древесины	133,1	95,1	103,5	101,5	102,6	110,4
Деловая древесина	132,6	99,1	102,4	97,6	104,7	115,7
Пиломатериалы	152,1	125,2	86,4	89,8	102,5	102,5
Целлюлоза товарная	186,4	113,2	101,2	101,7	109,6	111,1
Бумага	127,0	110,0	96,6	101,6	106,7	113,6
Мешки бумажные	140,6	89,3	109,5	120,9	114,0	95,9

Отражение этих тенденций в финансовой сфере не однозначно. Анализ статистики государственных финансов и финансов предприятий позволяет определить некоторые тенденции их формирования и развития взаимоотношений, оценить изменение роли и значения лесопромышленного комплекса в формировании бюджетов республики, сформулировать новые подходы повышения бюджетной эффективности ЛПК.

Необходимо обратить внимание на состояние консолидированного бюджета Республики Карелия – показательны и динамика, и структура его доходов (табл. 2).

¹ Здесь и далее данные приведены и рассчитаны по официальным опубликованным изданиям территориального органа ФСГС по Республике Карелия и опубликованным докладом Главы Республики Карелия.

Таблица 2

Консолидированный бюджет Республики Карелия

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Доходы (всего, млн. руб.)	4457,7	6035,9	7072,1	9782,9	10158,5	10478,7
В том числе:						
Налоговые доходы (%)	60,0	54,8	52,2	43,8	45,5	63,0
Из них:						
Налог на прибыль	18,4	13,2	12,6	7,0	4,9	9,7
Налог на доходы физ. лиц	12,8	14,3	20,2	20,9	24,3	28,5
Платежи за пользование природными ресурсами	5,3	4,9	4,8	4,5	4,7	4,8
Неналоговые доходы (%)	2,4	6,3	3,5	3,6	6,6	9,6
Безвозмезд. перечисления	11,9	10,7	17,7	22,1	21,6	16,6
Расходы (всего, млн. руб.)	4371,1	5850,4	7201,6	10462,4	11526,8	10917,0
Дефицит, профицит (-,+)	+86,6	+185,5	-129,5	-679,5	-1368,3	-438,3

Необходимо отметить «отставание» роста собственных бюджетных доходов от роста экономики. Возрастающую роль в доходах консолидированного бюджета играют так называемые безвозмездные перечисления (от других бюджетов бюджетной системы); их минимальная доля: в 2000 г. – 10,7% общего объема доходов², в 2002-2003 гг. – около 22%. В таких условиях практически нулевой (101,4%) прирост этих средств в сочетании с минимальным за последние годы сальдированным финансовым результатом деятельности предприятий и организаций региона в 2003 г. (2000 г. – 2967,3 млн. руб., 2003 г. – всего 154,9 млн. руб.) обусловил резкое возрастание дефицита консолидированного бюджета – со 129,5 млн. руб. в 2001 г. до 1368,3 млн. руб. в 2003 г.

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. Тем не менее происходящие после 1998 года изменения в финансах государства и предприятий состоят в следующем.

В доходах консолидированного бюджета республики неуклонно снижается доля налоговых доходов (с 60% в 1999 г. до 45,5% в 2003 г.).

² Примечательно, что это год максимального профицита консолидированного бюджета – 185,5 млн. руб.

При этом доля налога на прибыль снизилась более чем втрое (с 18,4 до 4,9% соответственно), доля налога на имущество и платежей за природные ресурсы практически не изменилась (около 10%). Представляется, что снижение доли налоговых доходов несколько «размывает» ориентиры и ослабляет механизмы бюджетного планирования. Кроме того, бюджетный потенциал «природной» составляющей региональной экономики, видимо, недооценен.

Показательны произошедшие в 2004 г. изменения с поступлениями налога на прибыль: в абсолютном выражении его величина увеличилась с 500,8 до 1017,7 млн. руб. – более чем вдвое. «Причиной» этого явилось резкое возрастание сальдированного финансового результата деятельности предприятий и организаций республики – со 154,9 (2003 г.) до 2204,6 млн. руб. (2004 г.) – более чем в 14 раз! И это при том, что сумма убытка убыточных предприятий в 2004 году достигла 1765,4 млн. руб.

Такой относительно великолепный рост финансовых результатов обусловлен:

- ростом физических объемов производства: в целом по промышленности – 109,3%, в т. ч. электроэнергетики – 120,2%, машиностроении и металлообработки – 139,7%;
- общим ростом цен производителей промышленной продукции (за 2004 год – 120,8%);
- позитивной динамикой экспортных цен на продукцию карельских предприятий в 2004 году (в частности, экспортные цены на необработанный алюминий возросли на 34%, железорудные окатыши – 31%, бумагу газетную – 15%).

На этом фоне показательные изменения происходят с поступлениями налога на доходы физических лиц, значение которого принципиально изменилось за последние годы:

- его «вес» в доходах консолидированного бюджета вырос почти вдвое (28,5% в 2004 г.), в налоговых доходах – еще более (за рассматриваемый период – с 21,3 до 47,7%);
- изменилось его соотношение с налогом на прибыль (в 1999 году налог на прибыль превышал подоходный налог почти в полтора раза, но уже в 2002 г. налог на доходы физических лиц почти в три раза превысил объем платежей из прибыли).

Таким образом, бремя формирования налоговых доходов консолидированного бюджета республики 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, а доходы населения уверенно растут (табл. 3).

Таблица 3

*Индексы доходов населения Республики Карелия
в 1999-2004 годах (в процентах к предыдущему году)*

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Денежные доходы населения	161,1	130,7	125,5	137,3	121,8	...
Среднедушевые денежные доходы в среднем за месяц	162,2	131,6	126,8	138,0	127,9	117,2
Среднемесячная начисленная заработная плата	151,2	137,8	133,4	136,3	123,3	123,0
Реальная начисленная заработная плата	85,6	117,1	109,8	119,1	106,6	112,8
Реальные располагаемые денежные доходы	91,5	110,2	103,0	120,3	103,6	106,1

Однако вызывает озабоченность, что 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, промышленное производство – см. табл.1). В результате рост денежных доходов населения все более «отрывается» от динамики доходов консолидированного бюджета и его дефицита (рис. 1).

Консолидированный бюджет и денежные доходы населения

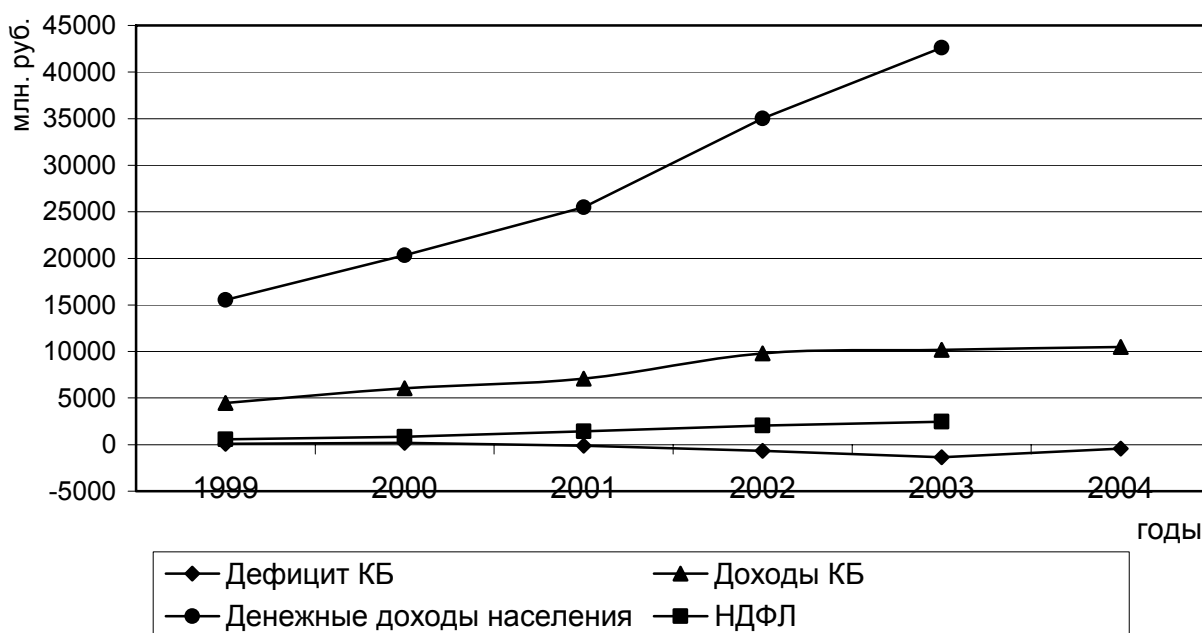


Рис. 1. Связь доходов физических лиц и бюджета

В долгосрочной перспективе такую тенденцию сложно сохранить, т. к. доходы населения обусловлены макроэкономической динамикой, но отраслевая структура региональной экономики и высокий удельный вес бюджетной сферы сохраняются. На другой сценарий развития не позволяет надеяться и структура распределения денежных доходов населения республики. «Сдвиг» в сторону групп с наибольшими доходами (коэффициент фондов составлял в 2000 г. 7,5 раза, в 2004 – 11,5; 20% населения концентрируют 43,6% всех денежных доходов) вкупе с плоской шкалой налога на доходы физических лиц не улучшает перспектив резкого возрастания налоговых платежей.

В сложившихся условиях необходимо усилить внимание бюджетной политики к предприятиям как источникам платежей в бюджет. Это подтверждается и анализом взаимосвязи государственных финансов и финансов предприятий, позволяющим утверждать, что есть корреляция между состоянием консолидированного бюджета и финансовыми результатами деятельности предприятий и организаций республики.



Рис. 2. Связь прибыли предприятий РК и бюджета

Совпадение конфигурации линий дефицита консолидированного бюджета республики, сальдированного финансового результата и суммы полученной прибыли предприятий и организаций региона по-

зволяет с уверенностью предположить, что дефицит региональных государственных финансовых ресурсов обусловливается недополученной прибылью предприятий и организаций республики. Отсюда становится понятным и направление деятельности региональных властей по преодолению дефицита финансовых ресурсов.

Рост доходов консолидированного бюджета в условиях спада прибыльности предприятий в 2001-2003 гг. объясним резким возрастанием с 2001 г. объема (до 1254,0 млн. руб. – почти в два раза относительно 2000 г.) и доли безвозмездных перечислений (см. табл. 2). Следовательно, дефицит консолидированного бюджета сохраняется и в условиях значительных поступлений из федерального бюджета. Размер последних существенно превышает масштабы дефицита, а региональные власти продолжают действовать в условиях «мягких» бюджетных ограничений, что подрывает стимулы эффективной бюджетной политики.

При этом экономическое положение предприятий остается неустойчивым. Удельный вес убыточных предприятий превышает 50%, снижается рентабельность, противоречиво изменяются показатели платежеспособности и финансовой устойчивости.

На этом фоне своеобразно изменяется картина, отражающая «вклад» отдельных отраслей экономики в консолидированный бюджет республики.

Подавляющая масса прибыли создается в промышленности республики (в 2004 г. – 84,4%), ощутим и вклад торговли и общественного питания, строительства, заметно снизилось значение транспорта и связи. Преодолению неопределенности и нестабильности доходной базы бюджета не в полной мере способствуют за последние пять лет перемены в отраслевой структуре прибыли промышленности, прямо отражающиеся на состоянии консолидированного бюджета республики.

В 2000–2002 гг. доля ЛПК в промышленной прибыли составляла 85,2–87,8%, чуть более 4% добавляла электроэнергетика. В 2003 г. положение радикально изменилось: доля ЛПК упала до 24,8, электроэнергетики – возросла до 40,7%, «возникла» черная металлургия – 13,3%. В 2004 г. эти три отрасли формировали более 96% промышленной прибыли, в т. ч. черная металлургия – 48,5%, электроэнергетика – 30,0%, ЛПК – 17,7%.

С одной стороны, данную тенденцию можно рассматривать как отражение диверсификации региональной экономики и расширение источников базы формирования бюджета. С другой – возникает вопрос об изменении приоритетов промышленного развития с финансо-

вой точки зрения, долговременности и стабильности тенденций последних лет.

Производство продукции в натуральном выражении в 2000-2004 гг. в электроэнергетике возросло всего на 6,2% (4609,6 млн. кВт.ч против 4342,4). При этом в 2001-2003 гг. было сокращение производства, а изменения 2004 г. (на 26,4%) были обусловлены стабильным ростом выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях в течение года в связи с увеличением водности рек Карелии. В этот период весьма показательно изменялись цены производителей в электроэнергетике (в % к предыдущему году): 2000 г. – 123,8%, 2001 г. – 137,7%, 2002 г. – 166,0%, 2003 г. – 104,2%. Примечательно, что в 2002 году производство электроэнергии сократилось как никогда – 88,2% к уровню предыдущего года, прибыль упала до уровня 17,9 млн. руб. – 1,3% промышленной прибыли. Это был, без сомнения, худший год карельских энергетиков.

Небывалый рост прибыльности черной металлургии (2002 г. – 0,2, 2003 – 146,1, 2004 – 1626,2 млн. руб.) объясним объединенными усилиями собственников, менеджмента и Правительства Республики Карелия по улучшению положения и повышению эффективности деятельности крупнейшего, по существу – единственного, предприятия черной металлургии – Костомукшского ГОКа. Однако дальнейшее наращивание добычи железной руды не может быть значительным, а цены будет диктовать основной потребитель, поскольку предприятие входит в сырьевой дивизион группы предприятий «Северсталь» (показательно, что в годы «убыточности» – 2000 и 2001 – рост цен производителей в черной металлургии составлял 152,2 и 113,9% соответственно).

Эти рассуждения не означают умаления роли и значения электроэнергетики и черной металлургии как отраслей региональной экономики и источников доходов бюджета. Однако нельзя не видеть известную неустойчивость и трудности регулирования³ их доходности со стороны региональных властей (независимо от причины этого – природно-климатической или структуры собственности).

В то же время ЛПК сохраняет свое ведущее положение в промышленности республики. На его долю в 2003 г. приходилось 45,3% всего объема промышленной продукции. На предприятиях комплекса занято более половины всех работающих в промышленности. На долю этих предприятий приходится 38% от среднегодовой стоимости ос-

³ Термин «регулируемость», на наш взгляд, более уместен в условиях рыночной экономики, нежели «управляемость».

новых фондов промышленности республики. Продукция ЛПК занимает значительное место и на российском рынке. На долю Карелии приходится 20,8% производства бумаги, почти трети газетной бумаги. Рост производства важнейших видов продукции ЛПК в натуральном выражении за последние годы в полтора-два раза опережает аналогичные показатели в электроэнергетике и черной металлургии, исключение составляет только производство пиломатериалов.

Однако финансовые результаты ЛПК Карелии последних лет не соответствуют его месту в региональной экономике. Несмотря на рост объемов производства, сальдированный финансовый результат предприятий и организаций ЛПК последние два года остается отрицательным, с тенденцией к росту. Масса прибыли, достигавшая в 1999–2000 гг. 2,5 млрд. руб., сократилась в 2003 г. до 272,1 млн. руб. и лишь в 2004 г. наметился ее рост (593,9 млн. руб.). Между тем обозначенные ранее зависимости, связывающие состояние консолидированного бюджета и финансов предприятий, сохраняют свое значение и для предприятий ЛПК (рис. 3).

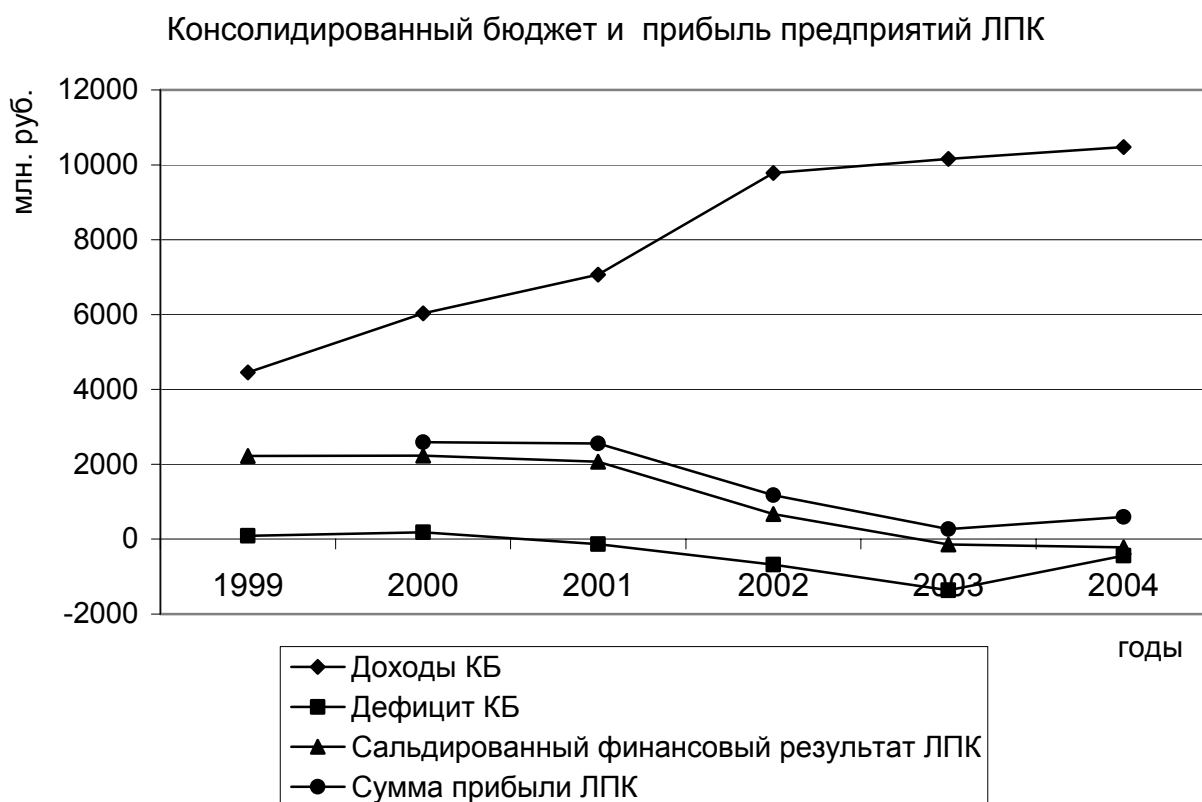


Рис. 3. Связь финансовых результатов ЛПК и бюджета

Характер кривых позволяет утверждать, что в долговременной перспективе состояние консолидированного бюджета Республики Карелия

определяется финансовым состоянием предприятий лесопромышленного комплекса. При этом получение ими прибыли на достаточном уровне восстанавливает адекватность натуральных и стоимостных (финансовых) показателей развития ЛПК и выступает важнейшей предпосылкой формирования бездефицитного бюджета республики.

Достижение таких финансовых результатов не только снизит напряженность в обеспечении финансовыми ресурсами социальной сферы, но и позволит решить многие социальные проблемы лесного комплекса, в частности, проблему поддержания и развития жизнедеятельности лесных поселков.

По подотраслям лесопромышленного комплекса положение с финансовой результативностью их деятельности иллюстрируется таблицей 4.

Таблица 4

Финансовые результаты и индексы цен в ЛПК Республики Карелия

Годы	1999	2000	2001	2002	2003
Сальдированный финансовый результат предприятий ЛПК (млн. руб.)					
ЛПК в целом	2228,3	2231,7	2067,1	667,8	-143,2
в т. ч.: лесозаготовки	772,9	176,9	178,3	160,4	96,0
деревообработка	54,1	-166,2	-258,3	-177,4	-188,7
ЦБП	1401,3	2221,0	2147,1	684,8	-50,5
Сумма прибыли по подотраслям ЛПК (млн. руб.)					
ЛПК в целом	2449,8	2591,3	2558,8	1178,5	272,1
в т. ч.: лесозаготовки	835,5	291,6	241,1	272,7	227,2
деревообработка	130,8	33,7	10,9	10,1	8,3
ЦБП	1483,5	2266,0	2306,8	895,7	36,6
Индексы цен производителей (% к предыдущему году)					
ЛПК в целом		121,2	101,3	100,7	111,9
в т. ч.: лесозаготовки		111,5	101,7	104,2	116,7
деревообработка		131,6	109,5	104,8	101,2
ЦБП		124,6	99,9	98,3	11,7

Добавим к этому, что в ЛПК рентабельность реализованной продукции уменьшилась за 1999-2003 гг. с 43,6 до 3,7%, в т. ч. на лесозаготовках – с 42,3 до 5,7%, ЦБП – с 50,4 до 4,5%, в деревообработке стабильно остается отрицательной. Предприятия ЛПК по-прежнему испытывают нехватку оборотных средств и высокую зависимость от заемных источников. Кроме того, произошедшая последние годы вынужденная диверсификация доходных видов деятельности предпри-

ятий существенно снизила в поступающих денежных доходах долю средств от реализации товаров, продукции и услуг. Сложное финансовое положение предприятий в совокупности со схемами оптимизации налоговых платежей обусловило снижение бюджетных поступлений

Тем не менее положение в ЛПК вполне регулируемо региональной властью и требует усиления складывающихся в настоящее время подходов.

Прежде всего, необходимо отметить относительно устойчивое финансовое положение лесозаготовителей: они не допускают убытков, их цены растут умеренно. С 2001 г. отмечается рост объемов вывозки древесины – основного вида промышленной продукции подотрасли. На долю крупных и средних предприятий приходится 90% вывозки древесины, и лишь десятая часть приходится на малые предприятия и индивидуальных предпринимателей. К сожалению, тенденция сокращения сальдированного результата и прибыли в целом по подотрасли обусловили, по предварительным данным, общую убыточность лесозаготовок в 2004 г.

Целлюлозно-бумажная промышленность дает более половины объема продукции ЛПК. Индексы объемов основных видов продукции (товарная целлюлоза, бумага, бумажные мешки и картон) колеблются в пределах 107-110% в год. Финансовое состояние ЦБП определяется результатами деятельности крупных предприятий: ОАО «Кондопога», ОАО «Сегежский ЦБК» и ОАО «ЦЗ "Питкяранта"». Убыточность ЦБП республики в 2003 г., во многом вызванная неудовлетворительной работой ОАО «Суоярвская картонтара» и северо-ладожского бумкомбината «Ляскеля», преодолена в 2004 г., а реконструкция и освоение новых бумагоделательных мощностей ОАО «Кондопога», ОАО «Сегежский ЦБК» открывали неплохие перспективы роста объемов производства, укрепления финансового положения предприятий и роста налоговых платежей.

В наиболее трудном положении находится деревообрабатывающая подотрасль. Хронические убытки, сокращающаяся масса прибыли, выраженное отставание динамики цен – ее видимые финансовые показатели. Наибольшее число предприятий (21%) занимаются лесопилением, производство пиломатериалов растет последние два года, но пока еще не достигло уровня 2000 г. (931,1 тыс. м³). На крупных и средних предприятиях производится более 90% пиломатериалов, 70% из которых – экспортные. Однако за счет недоиспользования их мощностей в 2003 г. недодано более 1 млн. м³ пиломатериалов (среднегодовая мощность – 1848,1 тыс. м³, произведено – 741,0).

Отдельные виды производства деревообрабатывающей промышленности испытывают сильное давление конкуренции, в частности, производители дверных и особенно оконных блоков. В результате производство оконных блоков составило в 2003 г. 61,3% от уровня 2002 г., дверных – 86,9%. Положение обостряется тем, что 97% производства дверных и оконных блоков приходится на малые предприятия, не обладающие достаточными инвестиционными ресурсами для внедрения современных технологий.

Тем не менее реализация Правительством Республики Карелия курса на углубленную переработку древесины, расширяющееся взаимодействие лесозаготовителей с деревообработчиками и бумажниками, сохраняющаяся экспортная ориентация предприятий ЛПК должны быть ориентированы не только на повышение объемов производства, но и на повышение их прибыльности и бюджетной эффективности.

Поэтому рыночные структурные изменения доходной части бюджета республики не должны «уводить в тень» проблемы эффективного функционирования предприятий, прежде всего, ЛПК, приоритетных 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 различного уровня, выход на зарубежный рынок и привлечение инвестиций в условиях присоединения к ВТО.

Исходя из вышеизложенного, КарНИИЛПКом ПетрГУ предложен новый подход и разработана математическая модель для оценки эффективности сквозных технологий производства и потребления древесного сырья и эффективности соответствующих производств на уровне региона и на уровне интегрированных лесопромышленных структур холдингового типа. Разработаны методика оценки бюджетной эффективности сквозных технологий и алгоритм для построения оптимального баланса производства и потребления древесного сырья. Ведется развитие работ направлении, связанном с бюджетной эффективностью лесного сектора Карелии.

Список литературы

1. Лесной комплекс Республики Карелия в 1995-2001 годах: Статистический сборник / Госкомстат РК. Петрозаводск, 2002. 63 с.; 2003. 63 с.

2. Лесной комплекс Республики Карелия в 1999-2003 годах: Статистический сборник / Карелиястат. Петрозаводск, 2004. 62 с.
3. Лесной комплекс Республики Карелия: Аналитическая записка / Карелиястат. Петрозаводск, 2005. 42 с.
4. Промышленность Республики Карелия: Статистический сборник / Карелиястат. Петрозаводск, 2004. 149 с.
5. Республика Карелия в цифрах: Статистический сборник / Карелиястат. Петрозаводск, 2004. 315 с.
6. Социальная сфера Республики Карелия: Статистический сборник / Карелиястат. Петрозаводск, 2004. 140 с.
7. Финансы в Республике Карелия: Статистический сборник / Карелиястат. Петрозаводск, 2004. 170 с.
8. Катанандов С. Л. О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия. Доклад на заседании Законодательного Собрания Республики Карелия. Петрозаводск, 2003. 127 с.; 2004. 143 с.; 2005. 141 с.
9. Шегельман И. Р. Региональная стратегия развития лесопромышленного комплекса / И. Р. Шегельман, Ю. И. Пономарев; ПетрГУ. Петрозаводск, 2004. 160 с.

ВКЛАД РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ В ПОВЫШЕНИЕ БЛАГОСОСТОЯНИЯ ГРАЖДАН

М. И. Яндиев

Доцент кафедры "Финансы и кредит" экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова, к. э. н., г. Москва

Данной статьей автор желает донести до читателей два следующих тезиса. Во-первых, основной задачей, решаемой органами власти после эмиссии облигаций, должна стать проблема максимизации стоимости облигаций. Иначе говоря – повышения благосостояния собственных облигационеров. Во-вторых, важным инструментом влияния на стоимость облигаций является структура госдолга. Управляя ею, то есть выбирая специально тот или иной финансовый инструмент, администрация-эмитент может добиваться определенных целей.

Так сложилось, что отечественное бюджетное законодательство практически не регулирует структуру регионального или муниципаль-

ного госдолга. Если и есть какие-либо правила, то они в основном не подробны и сосредоточены в местном законодательстве. В таблице 1 приведена для примера структура госдолга нескольких региональных органов власти. Как выясняется, на структуру госдолга не влияют ни статус региона (республика, область, край), ни размер доходов, ни результат исполнения бюджета (дефицит, профицит). Часто структура определяется волевым решением финансовых работников (что в принципе вполне нормальное явление). Однако сама она влияет самым непосредственным образом на кредитоспособность органа власти, и с этим утверждением согласны многие профучастники. Но если это так, вполне уместно спросить, а как именно это происходит и какая структура госдолга самая оптимальная (самая лучшая)?

Таблица 1

Примеры различий структуры госдолга регионов

Наименование субъектов Федерации	Бюджетные кредиты и ссуды	Коммерческие кредиты	Гарантии	Ценные бумаги
Магаданская область	94%	0%	5%	1%
Нижегородская область	10%	61%	15%	15%
Пермская область	0%	0%	100%	0%
Московская область	2%	10%	16%	73%
Тамбовская область	0%	18%	82%	0%
Белгородская область	2%	0%	71%	27%
Республика Саха (Якутия)	51%	9%	11%	29%
Республика Карелия	42%	15%	0%	44%
Республика Коми	9%	0%	17%	74%

Насчет оптимальности структуры выскажем предположение, что с точки зрения разных групп оптимальность будет пониматься по-разному. Например, для рядовых жителей (не облигационеров), предположительно, самой лучшей будет такая структура, в которой отсутствуют рыночные заимствования, поскольку в этом случае расходы на обслуживание госдолга и, соответственно, нагрузка на бюджет, будут минимальны. Для органа власти-эмитента оптимальность, видимо, заключается в привлечении от финансового инструмента максимально большей наличности (в процентах от номинала). Иначе говоря, при выборе источника финансирования орган власти выберет тот финансовый инструмент, который (при прочих равных условиях) позволит привлечь больше средств. Для владельцев же уже выпущенных облигаций оптимальность будет заключаться в таком устройстве структу-

ры, когда стоимость их облигаций будет максимально возможной. Полагаю, это очевидно.

Прежде чем сделать следующий шаг, предлагаю уточнить понимание составных частей госдолга. Во-первых, это те четыре позиции, которые прописаны в Бюджетном кодексе: задолженность по бюджетным ссудам и кредитам, по коммерческим кредитам, гарантиям и эмиссии ценных бумаг. Во-вторых, это все иные формы образования долга, а именно – кредиторская задолженность, заключение договоров финансового лизинга (эти операции аналогичны коммерческому кредитованию), предстоящие к начислению проценты по рыночным заимствованиям, обязательства по проигранным судебным искам, долги унитарных предприятий.

Теперь предлагаю сверить наши знания об устройстве бюджета. Дело в том, что словом «бюджет» мы обозначаем как сам бюджет, так и его обособленную часть, состоящую из «доходов бюджета» и «расходов бюджета». Ее-то, эту обособленную часть мы традиционно и называем бюджетом. Другая часть, называется «источники финансирования дефицита бюджета» (далее – ИФДБ). Таким образом, любой бюджет состоит из двух целевых бюджетных фондов, каналом связи между которыми выступает статья «Дефицит/профицит». Принципиальная разница между обоими фондами состоит в сущности скомпонованных в них доходных и расходных статей. В бюджете они безвозвратны и безвозмездны (ни налоги, ни расходы не надо ни возвращать, ни платить за их использование), а в ИФДБ – возвратны и платны (именно здесь и отражаются поступление и погашение заемных средств и доходов от приватизации).

Теперь попробуем сформулировать в самых общих чертах ситуацию, когда изменение структуры госдолга может повлиять на стоимость уже выпущенных облигаций. Предположим, что статья «дефицит/профицит» равна нулю. Тогда оба фонда – и бюджет и ИФДБ – будут относительно изолированы друг от друга. Соответственно состояние облигаций будет зависеть только от финансовых возможностей ИФДБ. Дальнейшая логика рассуждений будет такой: любая операция с бюджетными ссудами, коммерческими кредитами и облигациями состоит из двух стадий – привлечения средств и, в будущем, погашения их. Имеется поток наличности входящий и – исходящий. Если рассматривать ситуацию изолированно от бюджета (а мы так и собрались делать), то итогом любой операции «привлечение–погашение» является положительная разница в пользу ИФДБ. Например, орган власти привлек 100 млн. рублей. Через какое-то время (это может быть

месяц, год, пять...) вернул их. Обращаю внимание – заем возвращается в размере номинала. Значит, итогом операции стало получение косвенного дохода (будет ли он обналичен или нет – другой вопрос). Таким образом, любая заемная операция вне зависимости от сроков займа (больше ли они сроков того облигационного займа, что уже в обращении, или нет) или процентной ставки (будет ли она больше или меньше) ведет к увеличению ИФДБ, а поскольку именно из этого фонда будут погашаться облигации, то вероятность успешного их погашения растет и, вероятно, их стоимость также должна расти.

Отдельно рассмотрим операции с гарантиями. Их предоставление никак не отражается на ИФДБ. Однако в случае их погашения происходит чистый отток средств из ИФДБ и, соответственно, сокращаются ресурсы ИФДБ. Следовательно, растет риск невыполнения обязательств по облигациям, находящимся в обращении, и, теоретически, их стоимость должна сократиться.

Что касается кредиторской задолженности или платежей по судебным искам, они погашаются непосредственно из бюджета и не затрагивают ресурсов ИФДБ. Следовательно, их образование или погашение никак не должно сказываться на стоимости находящихся в обращении облигаций.

Все эти рассуждения были проверены на материалах достаточно активного региона-заемщика – правительства Республики Коми. Конечно, один эксперимент – еще не основание для безусловных выводов, но все равно представляет интерес. Итак, были проанализированы финансовые операции эмитента, которые он провел в течение года (табл. 2), ежемесячное изменение остатков на счетах (рис. 1) и ежемесячный финансовый результат по статье «Дефицит/профицит» (рис. 2). Все эти данные были сравнены с ежемесячной динамикой изменения совокупной рыночной стоимости трех выпусков республиканских облигаций, находившихся в обращении в прошлом году (рис. 3). Мы не смогли учесть операции по кредитам, которые выдавал местным предприятиям сам эмитент, что связано с неподробностью современной бюджетной отчетности.

Сравнение показало, что практически весь год эмитент гасил задолженность (то есть казалось бы сокращал размер ресурсов ИФДБ, и тогда вроде как стоимость облигаций должна была бы падать) и что остатки на счетах слабо, но все же коррелируют с ежемесячным дефицитом/профицитом. Но самое интересное заключается в том, что изменение стоимости облигаций ни с чем из вышеперечисленного не коррелирует. Единственно, бросается в глаза существенное падение стои-

мости бумаг в апреле-мае и только одно соответствующее ему по времени событие – исполнение гарантии, осуществленное в апреле. Что в некоторой степени подтверждает правильность наших рассуждений.

Таким образом, можно предположить, что на стоимость облигаций, уже находящихся в обращении, действительно влияет безвозвратный приток или отток средств в рамках ИФДБ. Руководствуясь этим правилом, орган власти может способствовать росту благосостояния своих облигационеров. Возможно, единственное, но весомое ограничения для этого правила состоит в том, что рынок ценных бумаг должен быть эффективным, а органы власти, эмитирующие облигации, – обеспечить гласность в бюджетной сфере.

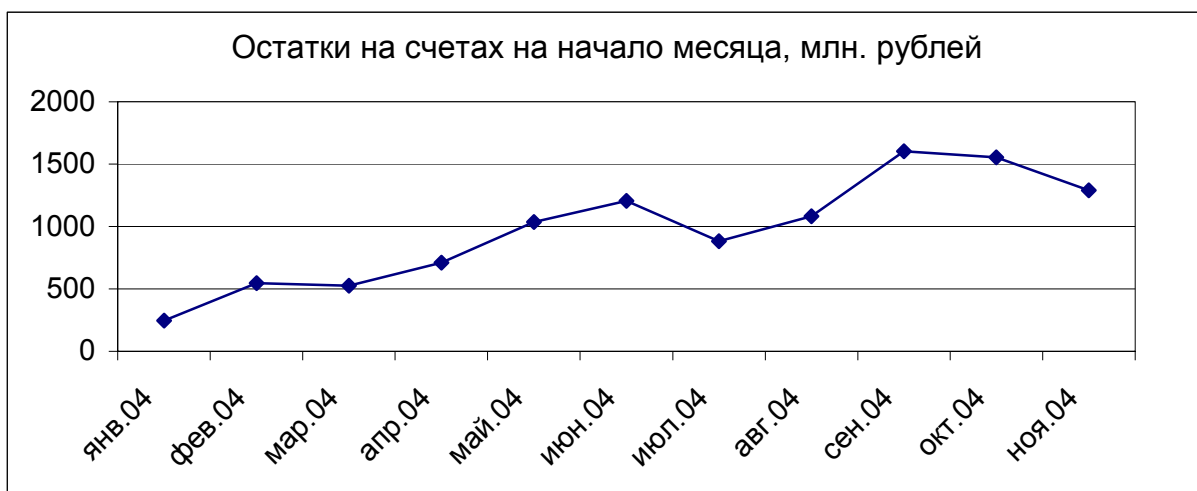


Рис. 1. Остатки на счетах



Рис. 2. Динамика дефицита/профицита

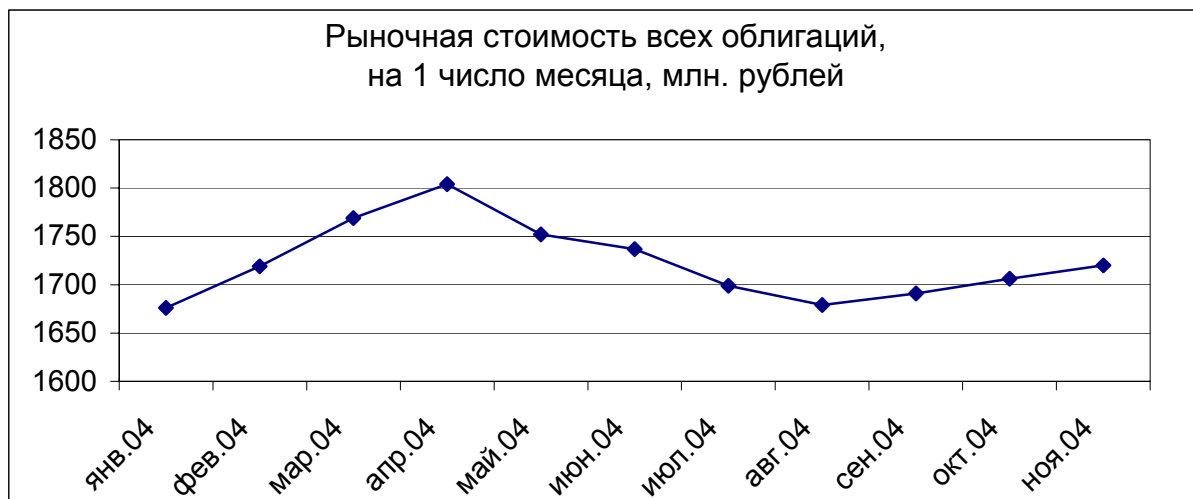


Рис. 3. Стоимость облигаций

Таблица 2

*Основные финансовые операции правительства Республики Коми
за 2004 год*

№	Операции	Сумма, млн. руб.
Январь		
1.	Погашено бюджетных ссуд (Б/с)	10,0
2.	Погашено иностранных кредитов	43,4
Февраль		
3.	Погашено Б/с	25,0
4.	Погашено коммерческих кредитов	50,0
Март		
5.	Погашено Б/с	39,4
6.	Погашено иностранных кредитов	45,1
Апрель		
7.	Погашено Б/с	39,4
8.	Исполнено гарантий	30,8
Май		
9.	Погашено Б/с	10,0
Июнь		
10.	Погашено Б/с	10,0
11.	Погашено коммерческих кредитов	30,0
12.	Погашено иностранных кредитов	46,0
Июль		
13.	Погашено Б/с	108,2
14.	Привлечено Б/с	100,0

№	Операции	Сумма, млн. руб.
	Август	
15.	Погашено Б/с	20,1
	Сентябрь	
16.	Погашено Б/с	20,0
17.	Погашено иностранных кредитов	46,2
	Октябрь	
18.	Погашено Б/с	20,0
	Ноябрь	
19.	Эмиссия ценных бумаг	937,5
20.	Погашение ценных бумаг	400,0
21.	Привлечено кредитов	200,0
22.	Погашено кредитов	200,0
23.	Погашено Б/с	20,0

Источник информации для всех расчетов – www.minfin.ru, приложение к отчету об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации за 2004 г. (предварительные сведения), а также материалы, любезно предоставленные Министерством финансов Республики Коми.

РАЗВИТИЕ ТЕХНОЛОГИИ КАССОВОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА РЕГИОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ

С. М. Ярных

Первый заместитель руководителя Департамента финансов города Москвы, начальник Московского городского казначейства

Использование информационных технологий в органах государственного управления – это не дань моде или стремление соответствовать мировому процессу, это насущная неизбежность и требование жизни. Увеличение объема управленческой информации, отсутствие жестких и четких регламентов поведения в условиях функционирования рыночной экономики, а также повышение оперативности принятия управленческих решений делают невозможным использование прежних, полумеханических, технологий накопления и обработки ин-

формации. Особенно актуальным стало использование информационных технологий при организации управления крупными «потоками» государственных или корпоративных денежных средств.

Резким толчком к использованию автоматизированных систем в государственных финансовых органах стало введение в действие положений Бюджетного кодекса Российской Федерации об обязательности казначейской системы исполнения бюджетов всех уровней.

В городе Москве практически одновременно с решением о создании в структуре финансовых органов Московского городского казначейства было принято решение о создании комплексной информационной системы, которая охватывала бы весь бюджетный процесс. В результате подготовленная концепция такой системы, которая после многочисленных обсуждений и правок включала в себя требования к созданию автоматизированного процесса, начинающегося с формирования укрупненных проектировок бюджета на очередной год или более длительный период, включает в себя варианты расчеты основных показателей и детальный проект бюджета на очередной год, готовый для рассмотрения и утверждения Московской городской думой. При этом в качестве основной, наиболее объемной, части системы определен модуль учета всех операций по исполнению бюджета с формированием установленных форм отчетности. В связи с этим система получила название «Автоматизированная информационная система управления бюджетным процессом» (АИС УБП).

Сегодня первая очередь АИС УБП, работающая на реальной базе данных и реальных операциях по исполнению бюджета города Москвы весь 2004 год, сдана в промышленную эксплуатацию. Учитывая масштабы бюджетной системы города Москвы, объем операций по доходам и расходам и количество участников бюджетного процесса (главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, администраторов поступлений в бюджетную систему города), а также комплексность решения всех задач, мы не смогли найти готовые программные продукты, отвечающие предъявляемым требованиям, ни у отечественных производителей, ни у зарубежных. В связи с этим были проведены конкурсы на определение фирм – разработчиков и поставщиков оборудования, в которых наряду с отечественными фирмами принимали участие крупнейшие зарубежные производители программных продуктов и оборудования.

Для более полного восприятия новой технологии предлагается ознакомиться с графическим изображением структуры и функционала системы (рис. 1 – 6).

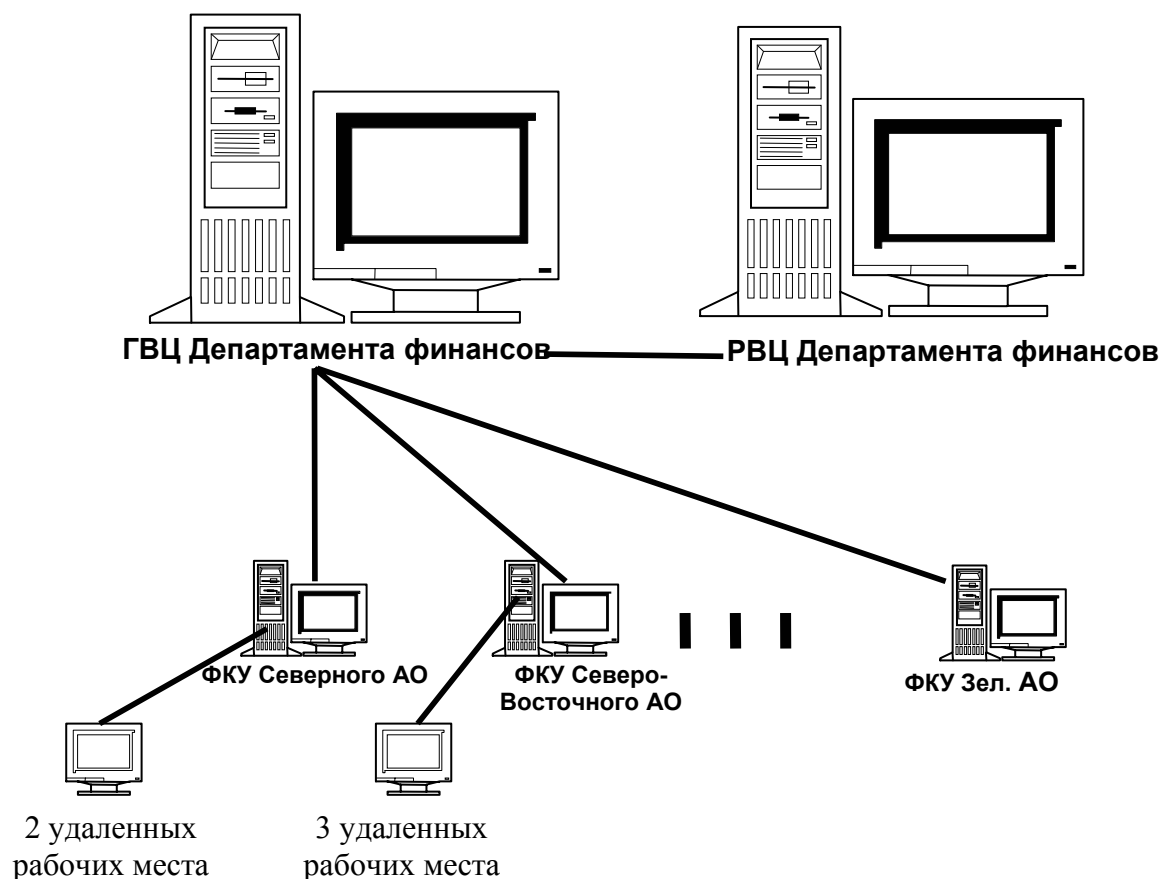


Рис. 1. Информационно-вычислительная сеть ДФ и ФКУ АО



Рис. 2. Функционирование автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом ДФ

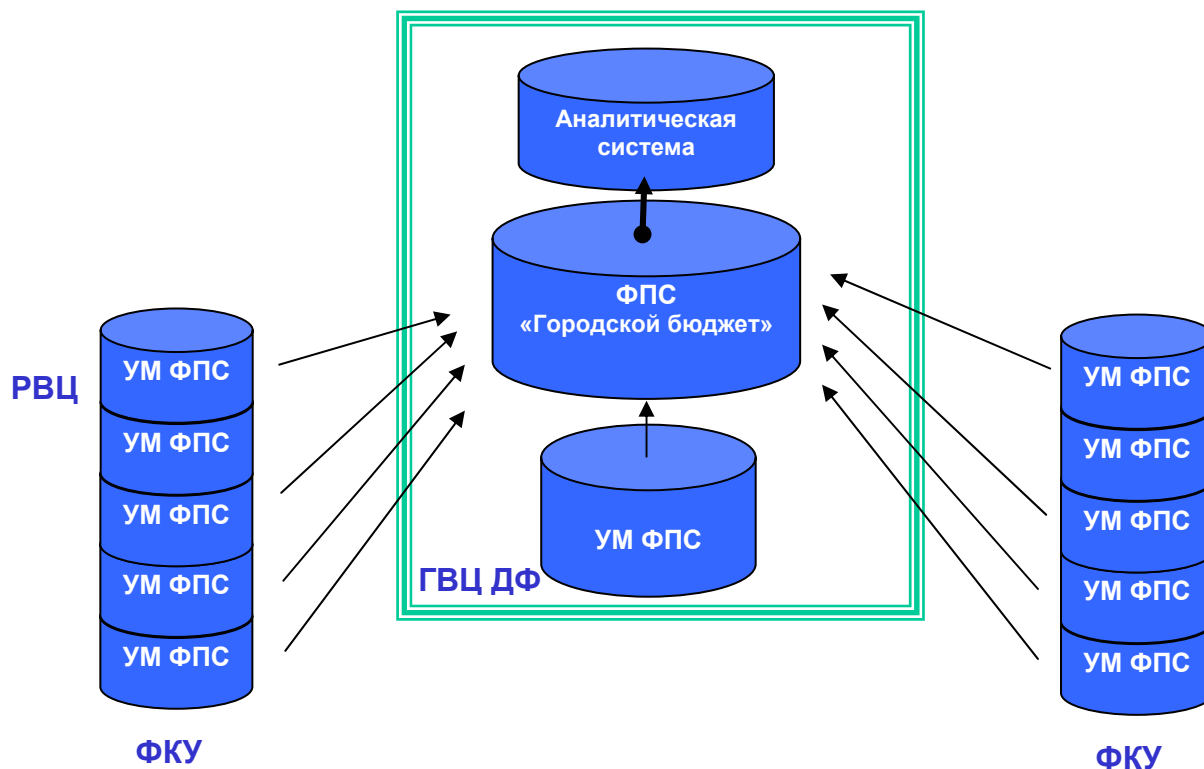


Рис. 3. Функционирование автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом

	Формирование бюджета	
	Исполнение доходной части бюджета	
	Исполнение расходной части бюджета	
	Исполнение целевых бюджетных фондов и других целевых средств	
	Управление финансовыми ресурсами	
	Учет бюджетных обязательств	
	Контроль исполнения бюджета	
	Управление бухгалтерским учетом бюджетного процесса	

Рис. 4. Функциональные подсистемы ДФ



Фактическое исполнение доходной и расходной частей традиционного бюджета и бюджетов ЦБФ

Рис. 5. Учетная и аналитическая системы

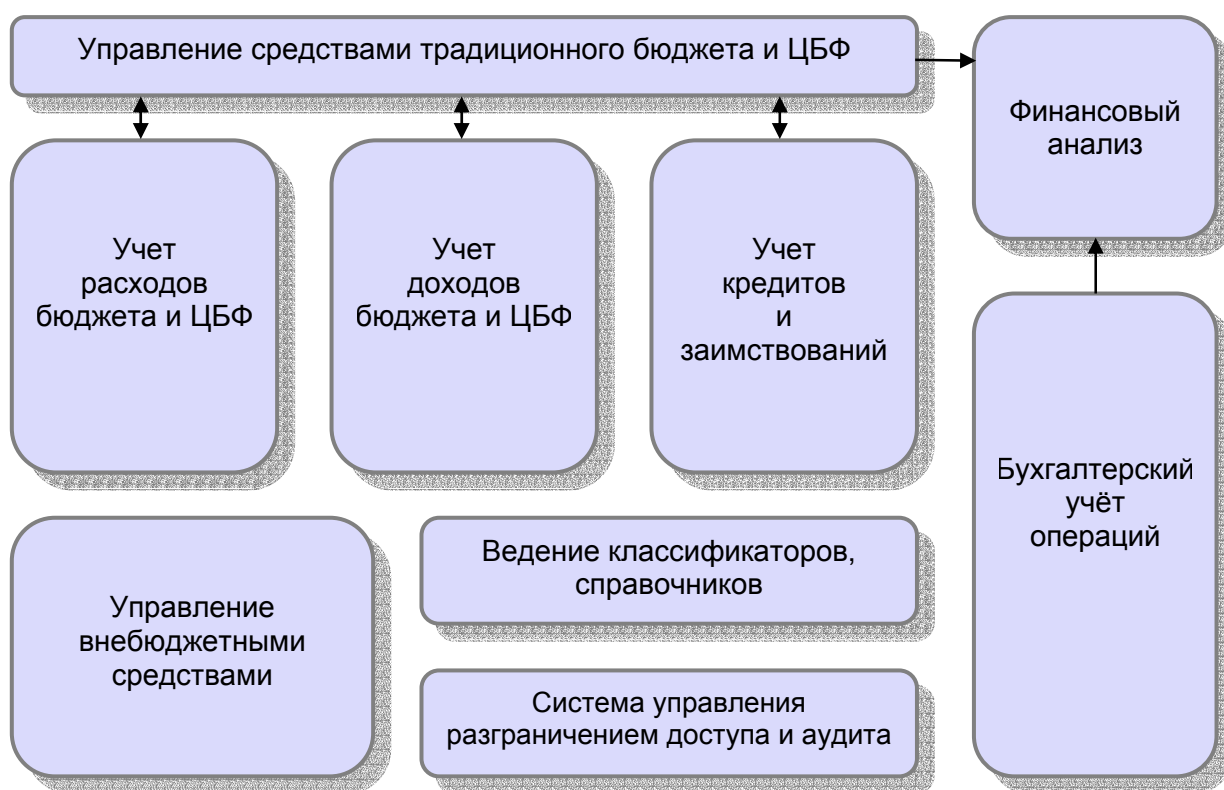


Рис. 6

Московское городское казначейство создано в 1999 году и начало функционировать в составе Департамента финансов города Москвы с 2000 года.

1. Особенности технологии, используемой при казначейском исполнении бюджета города Москвы

1.1. Структура казначейских органов в городе Москве следующая (рис. 7):

- Департамент финансов города Москвы
 - Московское городское казначейство – структурное подразделение Департамента финансов без права юридического лица (рис. 8).
 - Финансово-казначейские управления административных округов города Москвы
 - 10 структурных подразделений Департамента финансов без права юридического лица, действующие по доверенности (рис. 9).



Рис. 7. Функциональная структура Департамента финансов

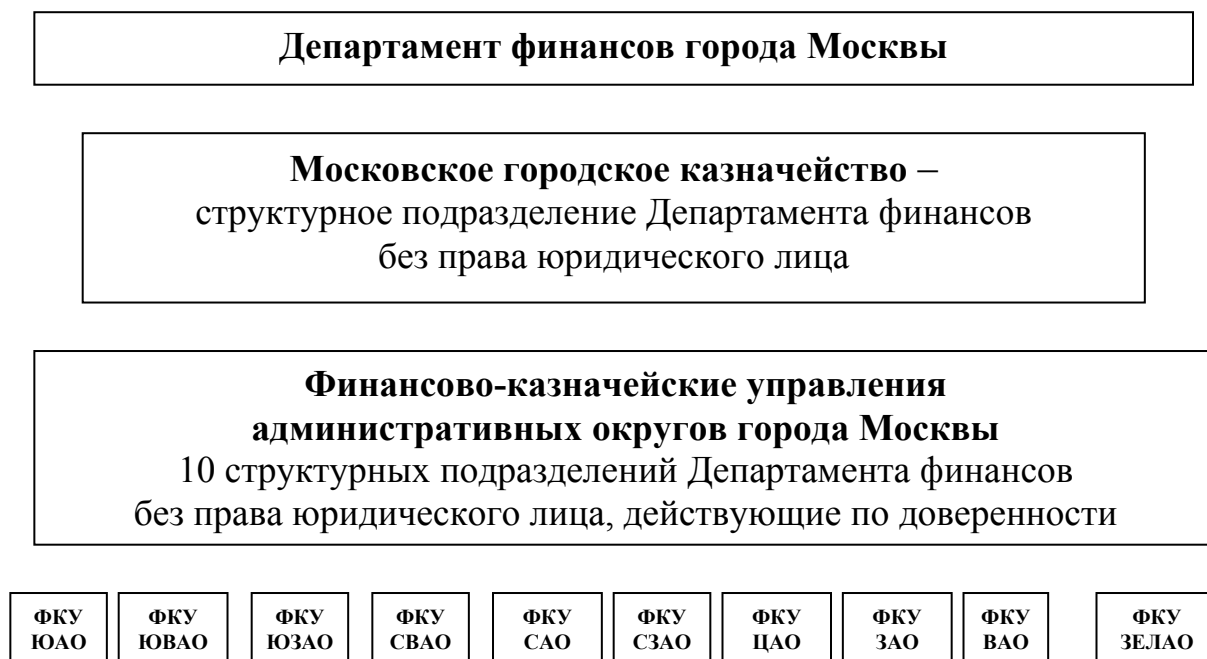


Рис. 8. Структура функционирования казначейских органов в г. Москве

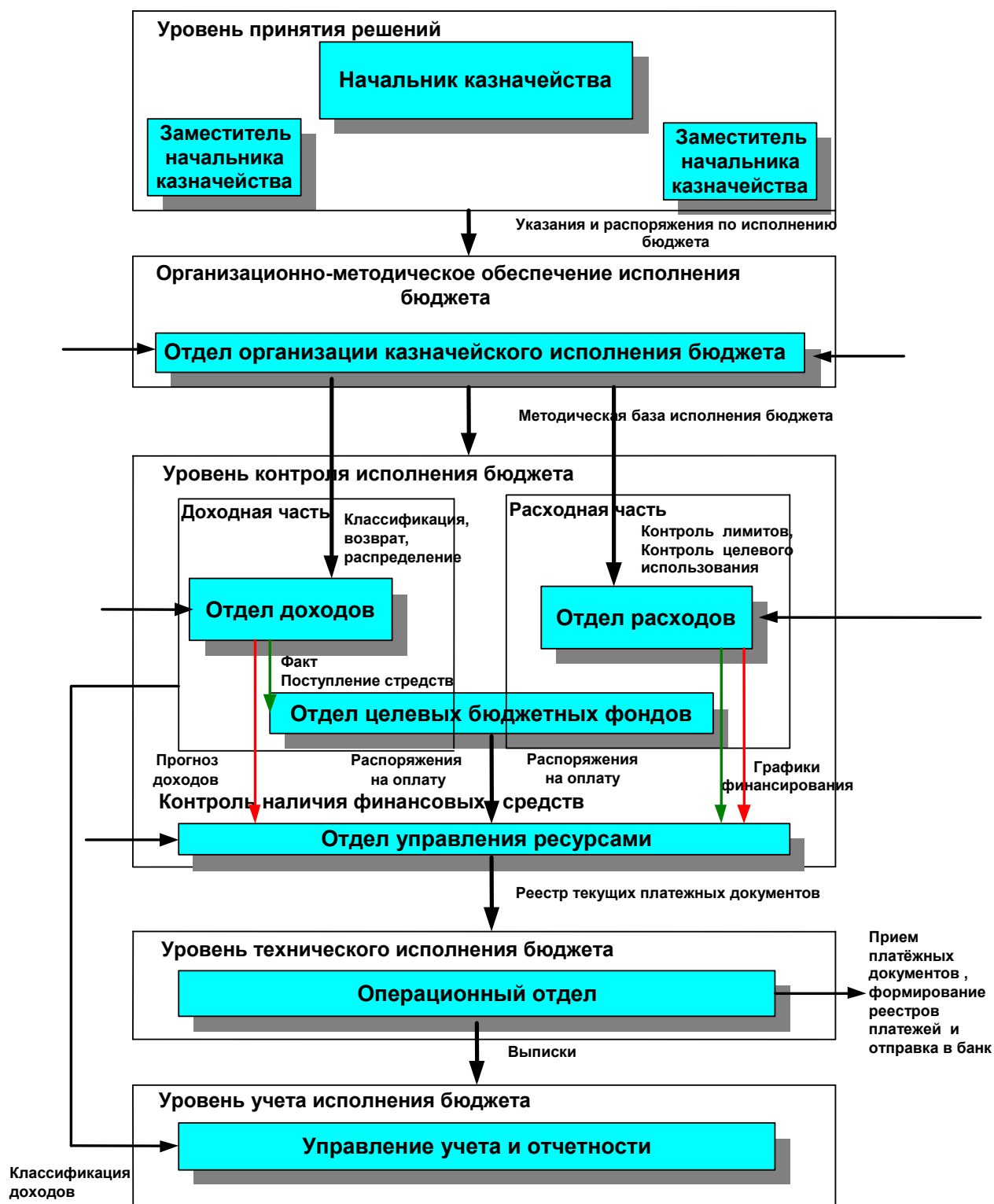


Рис. 9. Организационно-функциональная структура казначейских подразделений города Москвы

1.2. Структура консолидированного бюджета города Москвы.

Консолидированный бюджет:

- бюджет города Москвы, включающий в себя «традиционный» бюджет, 15 целевых бюджетных фондов – 10 фондов развития территорий **административных** округов; территориальный дорожный; территориальный экологический; инвестиционный; рекламы и городской информации; квотирования рабочих мест в городе Москве;
- 125 бюджетов муниципальных образований, находящихся на кассовом обслуживании в Московском городском казначействе на основании соглашений.

2. Особенности технологии исполнения бюджета города Москвы:

2.1. Учет и классификация доходов.

Зачисление доходов осуществляется на (транзитные) счета по учету доходов бюджета города Москвы, открытые финансовым органам в учреждении Центрального банка РФ. По завершении операций остатки средств на этих счетах автоматически перечисляются банком на счет по учету доходов Департамента финансов.

Такая технология позволяет нам организовать децентрализованную обработку информации по доходам территориальными подразделениями (ФКУ) на основании электронного файла выписок по транзитным счетам с приложением электронных документов.

Обеспечивается оперативное взаимодействие с налоговыми органами и администраторами поступлений на территории.

Сохраняется принцип единства кассы и зачисления всех поступлений на единый счет.

В городе с самого начала создана система администраторов поступлений бюджета города Москвы. В настоящее время, кроме налоговых органов, платежи бюджета администрируют более 100 органов исполнительной власти города Москвы, территориальных подразделений федеральных органов власти и других организаций.

С каждым администратором разработаны и подписаны регламенты взаимодействия.

Общий объем платежных поручений по зачислению доходов, обрабатываемых казначейскими подразделениями, в 2004 году составил более 5,5 млн. шт.

2.2. Финансирование расходов бюджетов.

– Оплата расходов бюджетополучателей осуществляется через лицевые счета, открытые в казначейских подразделениях. На сегодняшний день открыто и функционирует более 6000 лицевых счетов. При этом бюджетные счета учреждений в банках практически полно-

стью закрыты. С разрешения финоргана в банках открываются счета организациям или их филиалам, находящимся за пределами города, для получения заработной платы и хозяйственных расходов, а также оплаты контрактов в иностранной валюте.

- Внедрена автоматизированная система сплошного учета принятых бюджетополучателями бюджетных обязательств (договоров и контрактов). В настоящее время в систему введено более 100 тыс. договоров, подлежащих оплате за счет средств бюджета 2005 года.

Организовано электронное взаимодействие с вновь созданным Комитетом города Москвы по проведению аукционов и торгов для обмена информацией о договорах, включенных в Единый реестр контрактов и торгов (ЕРКТ) и контроля за их выполнением

2.3. Система управления денежными средствами бюджета города Москвы.

2.3.1. Схема функционирования единого счета по исполнению бюджета города Москвы следующая:

Основной счет по учету доходов (Департамента финансов), приходные (транзитные) счета по зачислению доходов бюджета Департамента финансов и финансово-казначейских управлений

- Единый счет Департамента финансов по учету расходных операций. За счет создания ведомственной расчетно-информационной подсистемы (РИП) платежи по поручениям финансово-казначейских управлений осуществляются в электронном виде через терминал платежной системы ЦБ РФ с единого счета.

- Валютные счета Департамента финансов для зачисления доходов и иных поступлений и финансирования расходов открыты в коммерческом банке;

- Счета для выдачи наличных по чекам в кассу бюджетополучателей, открыты в коммерческом банке;

- Счета для проведения специальных расчетов (аккредитивы, подкрепление индивидуальных целевых блокированных счетов ИЦБС по выплате субсидий на приобретение или строительство жилья гражданам);

- Специальные бюджетные счета организаций (валютные, по ценным бумагам и др.);

- Депозитные счета в банках для размещения временно свободных средств бюджета города Москвы

- Таким образом, остатки денежных средств концентрированно размещены на счетах Департамента финансов и централизованно управляются в оперативном порядке.

2.3.2. Схема планирования ресурсов.

Для оперативного управления денежными средствами и компенсации так называемых «кассовых разрывов» в составе бюджета города предусматривается «оборотная кассовая наличность», ее объем составляет среднедневной объем расходов, или всего 0,3% от годовой суммы.

Планирование ресурсов казначейством осуществляется:

- на квартал с разбивкой по месяцам с определением задания Комитету государственных заимствований по объему и срокам привлечения заемных средств;
- на месяц утверждается график оплаты расходов и других выплат по дням на основании графиков, представляемых бюджетополучателями;
- ежедневно с учетом фактического поступления и расходования денежных средств осуществляется корректировка месячного графика.

Бюджетополучателями определяется график расходов на месяц, в пределах квартальной суммы кассовых расходов, утвержденных в росписи бюджета. Платежи по статьям и разделам бюджетной классификации осуществляются в пределах утвержденного лимита на год, но при соблюдении контроля на сумму кассовых расходов по графику.

При этом на лицевом счете числятся только неиспользованные лимиты финансирования, а остаток средств всегда равен «нулю», так как финансирование осуществляется автоматически под фактические кассовые расходы.

2.5. Кассовое обслуживание муниципальных бюджетов.

В 2003 году в бюджетной системе города Москвы образованы 125 муниципальных бюджетов (по числу муниципальных образований).

В соответствии с действующим законодательством города Москвы Московское городское казначейство вправе вести кассовое обслуживание муниципальных бюджетов на основании соглашений.

В течение 2003 года все 125 муниципальных образований города заключили соглашения и перевели кассовое обслуживание своих бюджетов в финансово-казначейские подразделения Департамента финансов.

3. Проблемы и перспективные задачи

1. Основной проблемой казначейской системы исполнения бюджетов, на наш взгляд, является отсутствие юридически закрепленного статуса казначейства и казначейского метода исполнения бюджетов. До настоящего времени казначейство функционирует как юридическое лицо – финансовый орган, имеющий право осуществлять операции с бюджетными средствами. На самом деле казначейства превратились в

расчетные центры по бюджетным средствам и совершают операции от имени и по поручению бюджетополучателя. Отсюда возникают определенные сложности во взаимодействии с банками, службой судебных приставов, прокуратурой и другими надзорными органами (аресты счетов по исполнению бюджета, выставление исковых требований, взимание комиссий за обслуживание и др.).

2. Не закреплено законодательно право казначейских органов по совершению валютных операций. В результате мы не имеем возможности проводить платежи в иностранной валюте от имени бюджетополучателя и вынуждены для оплаты контрактов с нерезидентами переводить денежные средства на специально открываемый бюджетополучателю счет в банке, тем самым, по мнению надзорных органов, нарушая положения Бюджетного кодекса РФ.

3. Необходимо более четко определить понятие Единого казначейского счета. Сегодняшняя трактовка этого понятия однозначно определяет ЕКС – как единственный. Но это практически неосуществимо, так как в процессе работы требуется открытие других счетов для специальных операций (выплата наличных, ценные бумаги, валюта и др.).

4. Следует более четко определить функции и полномочия казначейских органов по операциям от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений. Во-первых, отраслевые законы и нормы предусматривают открытие внебюджетных счетов в банках, а силовой перевод исполнения этих средств на лицевые счета, встречает серьезное сопротивление, во-вторых, Центральный банк предусматривает взимание комиссии за операции по таким счетам казначейских органов.

5. Сохраняется возможность несанкционированного открытия бюджетных счетов организациями в коммерческих банках. Необходимо из всех банковских инструкций исключить это понятие, а оставить только счета финансовых органов по исполнению бюджетов и возможность открытия бюджетных счетов по разрешению финансовых органов.

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 властей, 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;

6. Подготовка и переподготовка специалистов, способных адаптироваться в условиях глобальных структурных преобразований в области совершенствования бюджетного процесса.

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 от-

ношений, 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. 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, способной 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;

1.1.2. В связи с вступлением в силу с 1 января 2006 года статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ, где предусмотрена передача органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий по кассовому обслуживанию бюджета субъекта и местных бюджетов на основании соглашения, необходимо:

- разработать соглашение о кассовом обслуживании для каждого региона с учетом их специфики;
- ускорить процесс подписания указанных соглашений до начала 2006 финансового года.

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, осуществляющих реализацию указанных видов топлива в розницу, а также реализацию (передачу) неф-

тепродуктов для собственных нужд. Предусмотреть 100% зачисление указанных платежей в бюджеты субъектов РФ;

- изменения в 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:

- по поступлению налогов и сборов на соответствующей территории;
 - о суммах задолженности по отраслям экономики в разрезе предприятий;
 - налоговой базе по основным видам налогов;
 - о суммах льгот, предоставленных в соответствии с действующим законодательством;
 - и сложившейся сумме 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 соответствие с частью первой Налогового кодекса;

- в) предоставления данной информации органам государственного и муниципального контроля;

- 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;

- изменения в главу 22 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие отмену получения свидетельств о регистрации лиц, совершающих операции с нефтепродуктами и введение прямого налога на все операции с нефтепродуктами;
- 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 Федерации. 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. 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. Внести в действующее законодательство Российской Федерации в области государственных и муниципальных закупок поправки:

- а) обеспечивающие единство терминологии и толкования в области государственных и муниципальных закупок;
- б) предусматривающие механизм проведения конкурсных процедур для бюджетных учреждений, финансируемых из разных уровней бюджета или осуществляющих доленое строительство и другие совместно выполняемые работы.

1.3.6. 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 5-й 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:

- поддержка 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.;
- селективная поддержка сельских муниципальных образований, расположенных в депрессивных районах через специальные програм-

мы 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 стандартах, 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.

СОДЕРЖАНИЕ

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ © Морозова В. Н., Яковлева Н. Д.....	3
ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ ПО ОСНОВНЫМ ФАКТОРАМ РАЗВИТИЯ © Морошкина М. В. (Белокозова М. В.).....	10
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В 2006 ГОДУ © Петрушкин Н. В.	21
ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ © Прохорова Л. В.	26
ОРГАНИЗАЦИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ОТКРЫТОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В КРУПНОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ (В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ) © Радьков В. В.	40
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ В БЮДЖЕТАХ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ СЗФО © Ревайкин А. С.	51
СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА © Розанова Л. И.	62
ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ © Сигова С. В.	66
ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА © Соловьев А. В.	78
ТРУДОВАЯ ТЕОРИЯ СОБСТВЕННОСТИ КАК НАУЧНАЯ ОСНОВА СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ © Сорокин С. Ф.	86
НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ ©Н. Д. Столярова	100

О ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ УСЛОВИЙ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №131 «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	
© Таксир Е. И., Погорелова Т. А.	111
РАСХОДЫ И ДОХОДЫ СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ, ОСОБЕННОСТИ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ Г. УФЫ)	
© Трухов А. И.	124
ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА	
© Фролова Н. К.	136
УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ В ДЕПРЕССИВНОМ РЕГИОНЕ	
© Ходачек А. М.	142
ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В 2005 ГОДУ	
© Храмова Т. В.	153
БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ	
© Чернов С. Н.	157
УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ	
© Черняева З. Д.	174
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА	
© Швецов Ю. Г.	180
БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОГО ЛЕСОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА: НЕОБХОДИМОСТЬ НОВЫХ ПОДХОДОВ	
© Шегельман И. Р., Рудаков М. Н., Щеголева Л. В., Пономарев А. Ю..	191
ВКЛАД РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ В ПОВЫШЕНИЕ БЛАГОСОСТОЯНИЯ ГРАЖДАН	
© Яндиев М. И.	203
РАЗВИТИЕ ТЕХНОЛОГИИ КАССОВОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА РЕГИОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ	
© Ярных С. М.	209
РЕКОМЕНДАЦИИ	220

Научное издание

**Проблемы совершенствования
бюджетной политики регионов
и муниципалитетов России
и стран Северной Европы**

Материалы Пятой ежегодной международной
научно-практической конференции
(1-3 июня 2005 г.)

Книга II

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

Подписано в печать 12.07.2005. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Уч.-изд. л. 15.
Тираж 300 экз. Изд. № 147.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33