

Правительство Республики Карелия
Законодательное собрание Республики Карелия
Редакция журнала «Финансы»
Петрозаводский государственный университет
Ассоциация «Северо-Запад»
Полномочное Представительство Президента РФ в СЗФО

Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы

Материалы IV Международной
научно-практической конференции
(26-28 мая 2004 г.)

Петрозаводск 2004

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*

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Материалы IV Международной научно-практической конференции (26-28 мая 2004 г.) – Петрозаводск, 2004. – 372 с.

ISBN 5-8021-0409-0

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

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9 (4)

Конференция проводится при финансовой поддержке
**ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
ФОНДА ФОРДА,
ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

Издание материалов конференции осуществлено за счет средств гранта Фонда Форда 1025-0121-1

ISBN 5-8021-0409-0

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2004
©Издательство и типография
«Скандинавия»

Приветствие участникам конференции Главы Республики Карелия С. Л. Катанандова



Уважаемые участники IV Международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы»!

Становится доброй традицией, когда в конце весны в г. Петрозаводске на традиционную конференцию собираются представители федеральных, республиканских и муниципальных органов исполнительной и законодательной властей, финансисты, ученые, члены некоммерческих организаций России и стран Северной Европы, деятельность которых связана с бюджетным процессом.

В настоящее время в Российской Федерации начинается реформа бюджетного процесса, основным содержанием которой является переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами деятельности. В рамках предстоящей реформы планируется переход на международные стандарты бюджетирования, которые включают трехлетний период бюджетного планирования. Важно отметить, что предложения о введении в России данного среднесрочного планирования отражались в рекомендациях III Международной научно-практической конференции, проходящей в г. Петрозаводске в 2003 году.

Отрадно, что с каждым годом повышаются авторитет и статус научно-практической конференции в г. Петрозаводске. В состав ее учредителей в этом году вошли Полномочное представительство Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе и Ассоциация «Северо-Запад», а в состав оргкомитета – уважаемые и авторитетные руководители федеральных органов власти: Л. П. Совершаева, Кен Вагстафф, Эйно Сиуруайнен и др. В работе конференции принимает участие более 90 человек из 25 субъектов Российской Федерации, в том числе более 50 докторов и кандидатов наук. Созданный Правительством Республики Карелия и Петрозаводским государственным университетом Центр бюджетного мониторинга проводит заслуживающие интереса научно-практические исследования в области анализа бюджетной политики всех регионов России и стран Северной Европы.

В центре внимания участников настоящей конференции – обсуждение вопросов оценки результативности и эффективности расходов всех уровней бюджетов с учетом предстоящего реформирования бюджетного процесса Российской Федерации в 2004-2006 гг.

Желаю творческого и плодотворного обсуждения актуальных проблем бюджетной политики регионов и органов местного самоуправления, выработки глубоко продуманных рекомендаций для дальнейшего совершенствования бюджетного регулирования субъектов Российской Федерации, крепкого здоровья, интересного и плодотворного знакомства с экономикой, финансами, природой, научной и культурной жизнью Республики Карелия.

Глава
Республики Карелия

С. Л. Катанандов



Президиум конференции



Участники конференции



ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПОСЛЕДУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ. ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е. А. Антошина

Начальник Контрольного управления Министерства финансов Республики Карелия, г. Петрозаводск

Контроль является одним из важнейших и сложнейших видов управленческой деятельности. В условиях перехода к рыночной экономике контроль оказался ослаблен. Поэтому в настоящее время идет большая работа по восстановлению и наполнению новым содержанием контрольной деятельности.

Согласно «Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля» организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль является не самоцелью, а неотъемлемой частью системы регулирования, которая должна вскрывать отклонения от принятых стандартов и нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на более ранней стадии с тем, что бы иметь возможность принять корректирующие меры в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, добиться возмещения причиненного ущерба или осуществить мероприятия по предотвращению таких нарушений в будущем.

Рассмотрим, как можно «измерить» эффективность последующего финансового контроля, и определим критерии его влияния на эффективность.

Как отмечено в Лимской декларации, контроль по факту или последующий финансовый контроль может привести к привлечению к ответственности виновных и предназначен для предотвращения повторения нарушений в будущем.

Значит, это и есть один из показателей эффективности финансового контроля, а в частности, конкретной работы органов государственного финансового контроля по предотвращению нарушений в будущем. Если впоследствии при проведении проверок нарушений окажется меньше или совсем не будет, то, применив данный показатель, можно констатировать рост эффективности государственного финансового контроля.

Рассмотрим еще один показатель эффективности государственного финансового контроля – возмещение нецелевого использования средств и устранение недостатков, выявленных в ходе проведенной контрольной работы.

В настоящее время отсутствуют установленные проценты, доли, но есть негласное правило – чем выше процент возмещения, тем работа эффективнее. Таким образом, в функции органов финансового контроля входит не только

проведение контрольных мероприятий, но и контроль за устранением выявленных нарушений и недостатков.

В большинстве своем распорядители средств стараются как можно скорее устранить нарушения, которые в соответствии с действующим законодательством подлежат устранению. Но может возникнуть ситуация, когда проверяющему придется буквально «за руку вести» субъектов проверки вплоть до полного устранения недостатков, подменяя в данных действиях тех, кому непосредственно необходимо устранять нарушения. Каким путем? Вносятся предложения по каждому пункту нарушений, разрабатываются проекты мероприятий по устранению нарушений, направляются напоминания и т. д. Таким образом, для повышения показателей работы ревизор должен сам составить схему устранения нарушений и проконтролировать ее выполнение.

Основная причина возможного возникновения таких ситуаций – отсутствие нормативных документов, которые позволили бы «достойно наказать» виновного за допущенные нарушения, а главное – обязать устранить нарушения. Может возникнуть и другая ситуация – нежелание «выносить сор из избы», материалы проверки могут быть обсуждены в узком кругу и по ним вообще никаких решений не может быть принято. Такой подход дает право «виновникам торжества» страдать манией величия.

Негативной оценки заслуживает отсутствие до настоящего времени Закона «О государственном финансовом контроле» и концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации, что вносит свою лепту в «растлевание» участников бюджетного процесса, в частности, главных распорядителей и распорядителей средств республиканских и местных бюджетов.

Теперь рассмотрим, что влияет на эффективность государственного финансового контроля. Можно обозначить несколько направлений.

В системе государственного финансового контроля остается актуальным лозунг: «Кадры решают все». Прежде чем выйти на проверку, необходимо изучить и уметь применить на практике массу нормативных документов, регулирующих деятельность проверяемого направления. И если это, по каким-то причинам, не под силу специалисту органа государственного финансового контроля, то контрольное мероприятие можно и не начинать, так как результата не будет достигнуто. Другой момент – ответственность специалиста за проведенную работу. Можно также вспомнить ранее очень часто употребляемую характеристику: «человек с активной жизненной позицией». По нашему мнению, в органах государственного финансового контроля должны работать только такие специалисты.

На практике финансовый контроль – это деятельность, в процессе которой происходит синтез практического опыта и знаний таких дисциплин, как бухгалтерский учет, финансы, анализ финансово-хозяйственной деятельности. Поэтому финансовый контроль правомерно рассматривать как межотраслевую многофункциональную дисциплину. Но и этого мало. Специалисты, занятые контролем, должны быть подготовлены и в области управления.

Поэтому большая удача для органов власти, когда в органах государственного финансового контроля действительно работает слаженный, грамотный коллектив.

Еще одним критерием, по нашему мнению, является взаимодействие с правоохранительными органами в период проведения проверок и по реализации материалов проверок.

Повышению эффективности государственного финансового контроля, по нашему мнению, способствует проведение контрольных мероприятий не только Министерством финансов РК, но и органами местного самоуправления и исполнительными органами власти республики, являющимися главными распорядителями средств республиканского бюджета (ведомственный контроль).

Как показывает практика, на эффективность финансового контроля также оказывает воздействие системная отчетность о проведенных контрольных мероприятиях и их реализации.

Определимся, кому нужен финансовый контроль, – он нужен, кроме самой государственной и муниципальной структуры, налогоплательщикам, которые, по нашему мнению, должны спать спокойно не только от того, что заплатили налоги, но и от того, что знают, что средства потрачены честно, эффективно и для их же – налогоплательщиков – блага.

Органом государственного финансового контроля, созданным Правительством Республики Карелия, является Министерство финансов РК, которое для осуществления контроля за использованием бюджетных средств и соблюдением бюджетного законодательства создало в своем составе в 1998 году Контрольное управление. Проверки проводятся, что закреплено в соответствующей инструкции, главных распорядителей средств республиканского бюджета – один раз в два года, органов местного самоуправления – один раз в три года.

Работа Контрольного управления по реализации материалов проверок направлена на исключение возникновения таких ситуаций. В частности, на коллегиях Министерства финансов Республики Карелия систематически заслушиваются отчеты глав органов местного самоуправления о проведенной работе по устранению выявленных проверками нарушений, проводятся совещания в Министерстве финансов РК с главными распорядителями средств республиканского бюджета.

В Контрольном управлении Министерства финансов РК трудятся 15 специалистов с высшим экономическим образованием и большим опытом работы в бюджетных учреждениях, бухгалтерских службах хозрасчетных предприятий и на государственной службе, из них 4 специалиста являются соискателями ученой степени кандидата наук в аспирантуре Карельского научного центра РАН.

По итогам деятельности за 2003 год и 1 квартал 2004 года каждый сотрудник провел мероприятия по возврату в бюджет незаконных средств и устранению нарушений на сумму около двух миллионов рублей.

В целях повышения эффективности совместных действий Министерства финансов РК и правоохранительных органов республики разработан и утвержден приказом Министерства финансов РК и Министерства внутренних дел РК от 15.12.2003 г. № 370 Порядок взаимодействия с правоохранительными органами Республики Карелия при назначении, проведении проверок и реализации материалов проверок. Прокуратура РК и УФСБ РФ по РК направили данный порядок для использования и применения в работе своим подразделениям в городах и районах республики.

В 2003 году Контрольным управлением проведена работа с министерствами и ведомствами республики, являющимися главными распорядителями средств бюджета Республики Карелия по составлению Координационного плана проведения проверок в районах и городах республики, в результате которой соответствующие планы на 2004 год были утверждены решением коллегии Минфина РК 24 декабря 2003 года. Согласно плану главными распорядителями будет самостоятельно проведено 76 проверок.

Министерством финансов РК организована система отчетности для финансовых органов, ответственных за исполнение бюджета в муниципалитетах и для исполнительных органов власти, являющихся главными распорядителями средств бюджета. Результаты проверок публикуются в средствах массовой информации.

Рассмотрим влияние на эффективность финансового контроля обмена опытом.

Более трех лет существует Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации.

В своем приветствии участникам VI конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин, в частности, отметил, что одним из приоритетов деятельности является развитие финансового контроля на всей территории России и налаживание тесного взаимодействия всех элементов.

В резолюции конференции указано на необходимость объединить усилия контрольных органов законодательной и исполнительной властей различных уровней для создания эффективной системы внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля.

Таким образом, подтверждается правильность нашего мнения о том, что государственный финансовый контроль – это не только Счетная палата РФ и контрольно-ревизионные органы Министерства финансов Российской Федерации. Это еще и огромный пласт – внутренний региональный, местный и ведомственный контроль.

Организация и функционирование четкой системы финансового контроля – обязательный и неременный элемент финансовой деятельности. Совершенствование системы финансового контроля должно осуществляться не автономно, а как звено в общей системе мер по совершенствованию управления городом или районом.

По нашему мнению, органам государственного финансового контроля необходимо также объединиться для обсуждения возникающих проблем и недоработок в законодательной базе и внесения предложений по совершенствованию финансового контроля.

Перефразировав всем известный лозунг: «Ревизоры всех субъектов – объединяйтесь», необходимо создать свою ассоциацию контрольных органов.



ПРОБЛЕМА ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УРОВНЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В ФОРМИРОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

М. В. Белокозова

Младший научный сотрудник института экономики
КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Бюджетная политика является основой экономической государственной политики. Значимость бюджета как основного документа, определяющего экономический потенциал Федерации, региона, местного самоуправления, в период структурных преобразований значительно усилилась. В рамках регионального развития основным источником пополнения доходов региональных и муниципальных бюджетов является улучшение регионального производства.

Одним из результатов рыночных реформ в российской экономике стал рост дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, наблюдаемый практически по всем статистическим показателям. Процесс рыночных преобразований повлек за собой разные темпы экономического спада, а затем роста экономики регионов. Рыночные реформы увеличили дифференциацию российских регионов по всем статистическим показателям¹.

Экономический аспект при анализе налогового потенциала неразрывно связан с воздействием ресурсного фактора на региональное неравенство. Значительная часть литературы по данной проблематике посвящена анализу региональных неравенств и динамики процесса регионального расслоения в разных странах. Исследования по проблемам регионального неравенства активно ведутся учеными европейских стран. Среди них работы Барро и Сала-и-Мартина, в которых проводится анализ региональных различий, теоретическое обоснование строится на модели экономического роста. В исследовании проводится статистическое оценивание факторов, описывающих процессы регионального неравенства (Barro, Sala-i-Martin, 1991,1992).

¹ Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ № 03-02-00347а.

Исследования динамики развития регионов России в переходный период начали проводиться относительно недавно, в связи с предоставлением Госкомстатом данных по динамике региональных экономик. Результатом послужило большое количество исследований, посвященных сравнению развития региональных экономик. Наибольший интерес представляют работы Попова (2000), Ahrend (2000), Михеевой (1999).

Институциональный подход к объяснению этого явления был предложен Поповым (1998), в котором автор показывает, что глубина экономического спада и наступление социально-экономического развития связаны с наличием институтов, которые в переходный период способны оказать поддержку в проведении реформ. В результате одним из основных направлений исследования экономического роста в России может стать исследование отраслевой структуры экономики, а также определение значимых институтов для проведения экономических реформ.

Появились исследования, в которых основное внимание уделялось влиянию начальных условий накануне реформ (региональные институты) на величину регионального развития (ВРП, увеличение инвестиций и промышленного производства, денежные доходы на душу населения, Попов, 2000).

В современной науке существуют работы, которые исследуют развитие российских регионов на основании анализа особенностей экономики регионов (Ahrend, 2000). В них подчеркивается важность объективных экономических показателей (начальный уровень производства, человеческий потенциал, институциональные факторы) и их влияние на экономическое развитие. На основании полученных результатов автор делает выводы о том, что человеческий и ресурсный потенциалы имеют значительное влияние на экономическое развитие российских регионов. В ходе исследований региональных неравенств основное значение приобретает доля экспорта в ВРП, в то же время незначительным оказалось влияние политических факторов.

Подобное исследование было проведено Mikheeva (1999) и направлено на определение основных факторов экономического развития регионов. В результате анализа динамики различий между регионами автор выделяет несколько групп регионов относительно среднего уровня развития (богатые, бедные, богатеющие, беднеющие). Выводы, основанные на эконометрической модели роста, совпадают с результатами, полученными с помощью других методик оценки влияния экономических показателей на социально-экономическое развитие.

Для проведения объективного сравнительного анализа используется совокупность количественных и качественных показателей, описывающих потенциал региона и динамику его развития. Традиционный подход к экономическому анализу и уровню развития российских регионов предполагает, прежде всего, исследование основных экономических показателей: ВРП, объема промышленного производства, уровня доходов бюджета и населения и других.

Для решения поставленной задачи были собраны статистические данные по российским регионам за 1990-2000 гг. и проведен их анализ. По этим данным были проведены расчеты, которые позволили сделать предварительные выводы об их влиянии на развитие экономики российских регионов.

Была построена типология регионов, которая позволяет определить степень дифференциации российских регионов в период структурных реформ.

Исследуя уровень развития российских регионов, проанализирован показатель ВРП, как наиболее «обобщенный» показатель, который позволил оценить региональную дифференциацию в переходный период. Динамика ВРП показывает тенденцию развития хозяйственной деятельности в регионе.

В рамках проведенного исследования удалось выделить лидирующие и отстающие регионы по данному показателю. Полученная типология регионов позволила выявить характерные особенности региональной дифференциации. Итак, если рассмотреть лидирующую группу – Тюменская, Камчатская, Магаданская области и Республика Якутия – основная часть регионов характеризуется высоким уровнем природно-ресурсного потенциала. Это поставщики топлива и сырья на экспорт (нефть, алмазы, рыба).

Противоположная группа исследуемых регионов – это Республика Калмыкия, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Тува. Регионы, попавшие в отстающий массив, также обладают рядом обобщающих характеристик. В данном случае это территории, которые обладают незначительным производственным потенциалом и низкой долей промышленности в ВРП, существенное влияние оказывает географическое местонахождение территории относительно границ.

В результате проведенного анализа определено соотношение между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели ВРП на душу населения (рис. 1).

$$K = \frac{ВРП_{\max}}{ВРП_{\min}}, k \text{ – коэффициент дифференциации.}$$

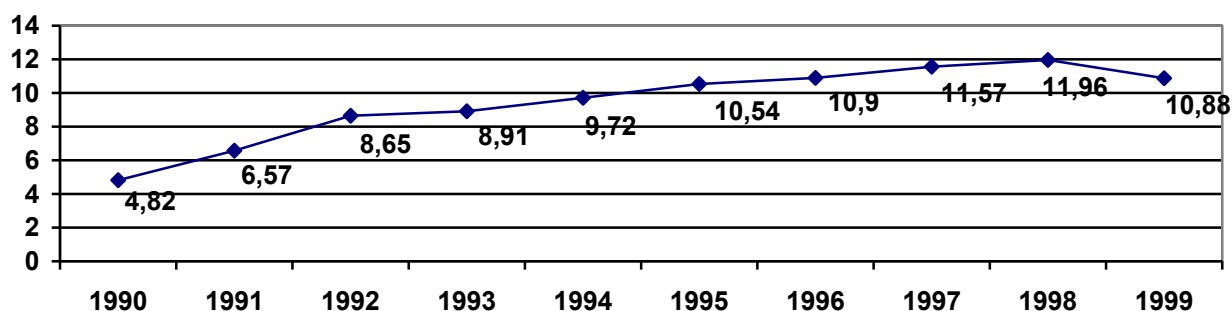


Рис 1. Тенденция изменения коэффициента дифференциации – k между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели ВРП на душу населения (Тюменская область и Дагестан)

В течение исследуемого периода обозначилась тенденция процесса дифференциации российских регионов по показателю ВРП на душу населения. С начала 1990-х годов происходит рост коэффициента дифференциации – к. Возможная причина региональной асимметрии по данному показателю связана с изменением экономической ситуации в связи с формированием рыночных институтов. В 1992-1998 гг. это отношение достаточно стабильно растет, а в 1999 г. – убывает, что говорит о снижении роли энергосырьевой направленности в экономическом развитии. Но эффект есть лишь при расчетах в сопоставимых ценах. В текущих ценах дифференциация продолжает быстро расти и после 1992 г. и достигает 18,1 в 1999 г. Необходимо отметить, что в 1990-1991 гг. понятие «сопоставимые цены» достаточно условно.

Для более полного представления о характере межрегиональной дифференциации рассматриваются такие значимые показатели, как промышленный потенциал региона, темпы его изменения, уровень развития и структура промышленности.

Проведенный анализ показывает, что группа лидирующих регионов обладает рядом характерных особенностей: наличием на их территории месторождений природных ресурсов (Тюменская область, Республики Башкортостан и Татарстан, Красноярский край), а также развитыми производственной, социальной, торговой и финансовой инфраструктурами (Москва, Санкт-Петербург, Свердловская область, Московская область, Самарская область). В период трансформации экономической системы в группу регионов-лидеров попадают регионы с быстро развивающимся производством: Самарская область – автомобилестроение, Красноярский край – добывающая промышленность.

В рамках исследования данного показателя была определена группа отстающих регионов. Это, как правило, Республика Калмыкия, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Тува, которые обладают незначительным производственным потенциалом. Одной из существенных предпосылок относительной устойчивости регионов данной группы является наличие объективных факторов (например, отсутствие природно-ресурсного потенциала). Экономический застой группы отстающих регионов, возможно, свидетельствует об особой экономической политике, проводимой в этих регионах, и ее результатах.

Сформированные полярные группы регионов позволили проанализировать дифференциацию по объемам промышленного производства (рис 2). Представленный рисунок 2 показывает, что межрегиональная дифференциация по объемам промышленного производства в период рыночных преобразований растет. Но ее рост в сопоставимых ценах незначителен. Однако расчеты в текущих ценах позволяют выявить значительное увеличение межрегиональной асимметрии между лидирующими и отстающими регионами по данному показателю.

$$K = \frac{Industry_{\max}}{Industry_{\min}}, \text{ k – коэффициент дифференциации.}$$



Рис. 2. Динамика отношения объемов промышленного производства регионов, имеющих минимальный и максимальный показатели

Прослеживается довольно определенная тенденция роста коэффициента K . Полученные результаты позволяют выявить увеличение межрегиональной асимметрии по данному показателю между лидирующими и отстающими регионами в процессе реформ. Проведенный анализ межрегиональной дифференциации позволяет однозначно утверждать, что наличие ресурсного потенциала в регионе определяет объемы промышленного производства вне зависимости от воздействия других факторов.

Необходимо проанализировать межрегиональную дифференциацию в рамках сопоставимых и текущих цен. Исследование в сопоставимых ценах позволит исключить влияние фактора разницы цен в период преобразований. В результате используется набор панельных данных по промышленности российских регионов. Анализ панельных данных предоставляет возможность контролировать динамику изменения цен в период преобразований.

Исходными данными послужили временные ряды индексов промышленного производства по российским регионам. Для определения индекса в сопоставимых ценах были использованы показатели лидирующего и отстающего регионов на данный период:

$U_{\max}(t)$ – индекс промышленного производства лидирующего региона в период времени t .

$U_{\min}(t)$ – индекс промышленного производства отстающего региона в период времени t .

Формула 1:

$$U_{\max}(t)/U_{\min}(t).$$

Вычисления проводятся с 1990 года. 1990 год был выбран в качестве базового.

Формула 2:

$$U(1990) = U_{\max}(1990)/U_{\min}(1990).$$

Последующие индексы вычисляются по формуле 3.

Формула 3:

$$U(t) = U(t-1) * (U_{\max}(t)/U_{\min}(t)), \text{ где } t - \text{ период рыночных преобразований.}$$

Исследование межрегиональной дифференциации в текущих и сопоставимых ценах показывает достаточно противоречивые результаты. В текущих ценах межрегиональная дифференциация стабильно растет. В индексированных ценах наблюдается некоторое снижение асимметрии. Таким образом, в период 1990-1994 гг. межрегиональная асимметрия практически не изменяется, в 1995-1998 гг. наблюдается незначительный рост в 1,7 раза, однако финансовый кризис 1998 г. приводит к уменьшению дифференциации. Разница дифференциации получается за счет разной структуры экономики и разности динамики цен в разных секторах.

В результате анализа динамики отношения объемов промышленного производства можно сделать вывод о том, что основной фактор, повлиявший на увеличение дифференциации уровня развития регионов, связан со структурой экономики регионов. Заметим, что с началом рыночных реформ, когда цены постепенно стали приближаться к соответствующим мировым, они начали увеличиваться в более развитых регионах быстрее. Фактически на это повлияла высокая доля аграрного сектора, слабое развитие промышленности привело к более медленному росту цен. В итоге при исчезновении перекосов цен, оставшихся от плановой экономики, все заметнее проявляются различия в уровне развития регионов.

Исследование процессов регионального развития показало, что период трансформации экономической системы сопровождается возникновением у регионов преимуществ, которые они могут использовать в условиях структурных сдвигов.

Состояние экономики переходного периода обязательно требует анализа показателя, который позволяет сопоставить региональное развитие, уровня доходов населения. Динамика данного показателя в процессе экономических преобразований в значительной степени отражает степень экономического развития регионов. Уровень доходов на душу населения является фактором, который позволяет более четко проследить такое экономическое явление, как межрегиональная дифференциация. Нетрудно понять, что среди общего массива регионов выделяются «богатые» регионы, с высоким уровнем душевого дохода, и «бедные», с низким уровнем доходов.

Таким образом, группу лидирующих регионов представляют регионы с достаточно развитой производственной и финансовой сферой. Это совокупность сырьевых регионов и территорий с достаточно большими финансовыми потоками, которые присутствуют в лидирующей группе на протяжении всего рассматриваемого периода: Тюменская область, Камчатская область, Магаданская область, Республика Якутия, Москва.

Присвоение статуса отстающих регионов по показателю уровня доходов населения сопровождается наличием ряда характеристик. Это слабая экономическая и производственная база. К числу отстающих регионов по данному показателю относятся Республика Калмыкия, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Тува.

Нетрудно понять, что в регионы с высоким уровнем доходов входят нефтегазодобывающие территории. А регионы с низким уровнем доходов – нересурсные регионы, аграрные территории центральной части.

Межрегиональная дифференциация по показателю «среднедушевые доходы» наблюдается в период с 1990-1994 гг. и достаточно наглядно показывает сложившуюся ситуацию (рис. 3).

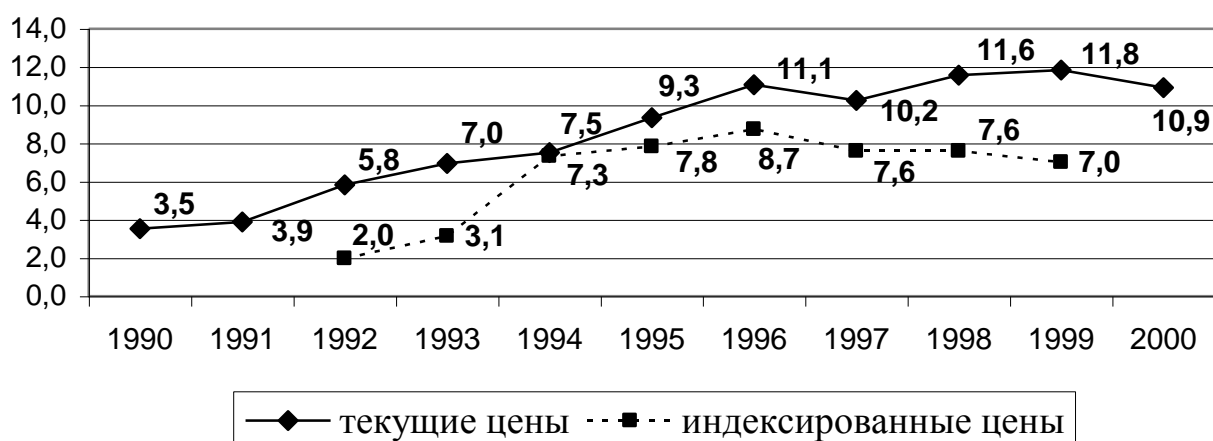


Рис. 3. Динамика относительного показателя – среднедушевые доходы – между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели

Изменения коэффициента -к позволяют утверждать, что в текущих ценах дифференциация, с незначительными отклонениями, стабильно растет. Результаты, получившиеся при анализе данного показателя в индексированных ценах, несколько отличаются. В результате в индексированных ценах наблюдается стабильный рост, вплоть до 1996 года, после – некоторый спад. В начале 1990-х годов расхождение между регионами показателя среднедушевых доходов сглаживалось благодаря государственному регулированию доходов. Рыночные преобразования изменили динамику показателя среднедушевых денежных доходов населения.

Подводя итог, можно отметить, что бывшая в конце 1980-х годов относительная близость регионов РФ по экономическим и социальным параметрам сменилась их все более увеличивающимся различием. Основной тенденцией территориального и экономического развития 90-х годов является увеличение межрегиональных диспропорций. Период реформ характеризуется ростом дифференциации российских регионов. Вызвано это несколькими причинами: во-первых, регионы с разной структурой экономики неодинаково адаптируются к рынку; во-вторых, уменьшилась степень воздействия государства на региональное развитие (финансовая поддержка, субсидии и т. д.).

Диспропорции в распределении экономического потенциала по регионам России проявляются и в том, что отдельные регионы оказались как бы в привилегированном положении: их территории располагают значительными сырьевыми ресурсами, соответственно бюджеты имеют более устойчивую доходную базу. Другие регионы оказались в бедственном положении из-за резкого спада промышленного производства. Таким образом, к факторам, оказывающим значительное влияние на социально-экономическую ситуацию в регионах России, относятся [1]:

- географическое положение;
- природно-климатические условия;
- природно-ресурсный потенциал;
- демографический потенциал и структура населения;
- структура и специализация хозяйства;
- финансовая обеспеченность;
- уровень социально-экономического развития региона.

Итак, в условиях институциональных преобразований социально-экономическое положение отдельных регионов оказалось под влиянием множества факторов, которые способствовали росту региональной дифференциации.

Результаты исследования процессов развития региональных экономик и факторов, влияющих на эти процессы, показали необходимость разделения периода рыночных преобразований в зависимости от особенностей, определяющих развитие региона, на 3 этапа:

- первый (1991-1994 гг.) – период экономической адаптации;
- второй (1995-1998 гг.) – период экономической стабилизации, выход экономики из кризисного состояния;
- третий (1998 – 2000 г.) – экономический подъем.

Формирование этапов осуществлялось на основе анализа ситуаций перехода регионов к рыночным отношениям. Первый этап характеризуется процессом преобразований экономических институтов и их адаптацией к рыночным условиям, перераспределением и увеличением доли предприятий, ориентированных на экспорт. В данный период перерабатывающие предприятия проигрывают из-за недостаточной адаптации к сложившимся условиям. Значительная доля добывающих предприятий ориентирована на экспорт и, следо-

вательно, добывающая промышленность – это та отрасль промышленности, которая может удовлетворить спрос. Определенный интерес представляет инвестиционный климат в период трансформации экономической системы. Проведенные исследования выявили наличие зависимости между объемом инвестиций и уровнем экономического развития региона. Существование этой связи на этапе экономической адаптации показывает, что поддержание темпов роста инвестиций происходило в основном за счет собственных средств предприятия.

Второй этап характеризуется постепенной стабилизацией положения отечественных производителей на рынке. Однако еще наблюдается незначительный спад, характерный для перерабатывающих предприятий, не адаптировавшихся к новым условиям. На втором этапе наблюдается постепенная стабилизация российских производителей и возможность развития внутреннего рынка. Уменьшение инвестирования связано с переходом к свободному ценообразованию, которое резко ограничило собственные финансово-инвестиционные средства предприятий, ускорило их обесценивание в связи с инфляционными процессами.

Этап экономического подъема предполагает рост производства промышленной продукции региона. Перерабатывающие предприятия получили возможность функционирования в рыночных условиях. Данный период характеризуется значительным наращиванием перерабатывающего производства, в результате адаптации к сложившейся ситуации. В добывающей промышленности возможность увеличения объемов производства сдерживается ввиду ресурсно-технологических ограничений. Отрицательная зависимость динамики добывающей промышленности и уровня развития региона дает возможность утверждать, что в данный период времени показатель наличия в регионе добывающей промышленности является скорее фактором, сдерживающим региональное развитие. Небольшой рост зависимости на третьем этапе показывает, что в данный период инвестиционная деятельность определяется приоритетами решения текущих проблем. Инвестиции вкладываются в отрасли, определяющие структурную перестройку экономики.

Проведенный сравнительный анализ предложенных этапов позволил обобщить полученные результаты следующим образом. В добывающей промышленности наблюдается присутствие признаков того, что наличие сырья и возможности экспорта положительно влияют на региональное развитие лишь на первом этапе рыночных преобразований. Как правило, это ведет к вытеснению перерабатывающих внутренних производств. Это предопределяет сильную зависимость экономики региона от экспорта сырьевых ресурсов. В результате сужение внутренних производств приводит регионы к специализации экономики на экспортоориентированных отраслях и сопровождается увеличением количества предприятий, ориентированных на экспорт. В богатых сырьевыми ресурсами регионах экспортоориентированные отрасли на первом этапе

обеспечивают значительные преимущества в развитии региональной экономики.

В регионах, не обладающих богатыми природными ресурсами, на начальном этапе проводилась активная экономическая политика, направленная на развитие производства и привлечение инвестиций. В результате эта группа регионов сумела создать базу регионального развития, основной упор при этом делается на создание институциональных условий для привлечения инвестиций – законодательство, менеджмент, маркетинг и т. д. Таким образом, весь накопленный ранее потенциал существующих в регионах отраслей реализуется с наибольшей эффективностью.

Таким образом, результаты исследования позволили оценить влияние географического положения региона на процессы регионального развития, а также выделить наиболее значимый фактор, влияющий на уровень развития. Значение географического фактора на устойчивый рост несомненно, но вряд ли его можно считать движущей силой. Результаты исследования показывают, совокупность преимуществ, которые регионы могут реализовать в условиях рыночной экономики, являются стабильным условием экономического роста.

Список литературы

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. М., 2001.
2. Инвестиционный рейтинг российских регионов // Эксперт. 1999. №39. С. 20-40.
3. Михеева Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы политики / Н. Михеева. М.: РПЭИ, 1999. Попов В. Динамика производства при переходе к рынку: влияние объективных условий и экономической политики / В. Попов // Вопросы экономики. 1998. № 7. С. 42-64.
5. Регионы России. М.: Госкомстат России, 2001. Т. 1, 2. Ahrend R. Speed of Reform, Initial Conditions, Political Orientation or What? региональной Explaining Russian Regions Economic. RESEP Working Papers, 2000.

АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ

Е. В. Бергаль

Доцент кафедры экономического анализа, статистики и финансов
Кубанского государственного университета, г. Краснодар

В современных условиях, когда государственная политика направлена на развитие экономического потенциала страны, повышение эффективности использования государственной собственности, отстаивание национальных интересов, возрастает роль государственного финансового контроля. Российская Федерация, как полноправный член Европейской организации высших органов финансового контроля, переходит на международные стандарты учета и международные стандарты контроля. При переходе на международные стандарты контроля наиболее актуальными становятся проблемы переноса акцентов традиционной ревизионной работы на аудит эффективности использования государственных средств и распространение контроля на всю управленческую деятельность органов государственной власти.

Эффективность и экономность использования бюджетных средств являются одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации и означают, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы государственной власти, получатели бюджетных средств, должны исходить из необходимости достижения наилучших заданных результатов с использованием наименьшего объема средств. Дать финансовую оценку эффективности и экономности использования бюджетных средств в первую очередь призваны органы внешнего независимого государственного финансового контроля. В настоящее время почти во всех субъектах Федерации созданы контрольно-счетные органы, которые законодательством субъекта Федерации наделены правом осуществлять внешний контроль за деятельностью исполнительной власти субъекта от имени населения.

Становление, правовое оформление и контроль за межбюджетными отношениями на уровне "субъект Федерации – муниципальные образования" находится в стадии развития. По данным министерства финансов РФ, в целом от 85 до 90% муниципальных образований Российской Федерации не покрывают свои расходные обязательства, закрепленными за ними доходными источниками. В порядке финансовой помощи местным бюджетам передается порядка 40% средств регионального бюджета. От того, насколько прозрачно, прогнозируемо и обоснованно будет распределяться финансовая помощь, зависят гарантированный государством уровень бюджетных услуг населению муниципальных образований, заинтересованность в развитии налогового потенциала территории, повышение эффективности использования собственности муниципалитетов.

Учитывая, что контроль – одна из основных функций управления, рассмотрим межбюджетные отношения в субъекте Федерации с позиций контроля за формированием и распределением финансовой помощи местным бюджетам. Полагаем, что аудит эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам позволит выявить не только возможные финансовые нарушения, но и проблемы, возникающие в ходе выравнивания бюджетной обеспеченности, реализации целевых программ и предоставления законодательно закрепленных социальных гарантий населению.

Аудит эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам представляет собой проверку и оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти по вопросам формирования, распределения и расходования средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований, фонда компенсаций, фонда софинансирования социальных расходов, субвенций на реализацию целевых программ, а также разработку рекомендаций, направленных на ее совершенствование.

Цель аудита эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам заключается в том, чтобы определить, насколько экономно, обоснованно, результативно органы исполнительной власти субъекта Федерации и муниципальные образования используют государственные средства при действующей системе разграничения расходных полномочий и доходных источников между субъектом Федерации и муниципальными образованиями.

Предметом аудита эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам являются сферы деятельности региональных органов исполнительной власти по формированию фонда финансовой поддержки муниципальных образований, фонда софинансирования социальных расходов, фонда компенсаций и субвенций на реализацию целевых программ на территориях муниципальных образований, а также порядок предоставления субсидий, субвенций, дотаций из регионального бюджета.

Объектами аудита эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам являются: финансовый орган исполнительной власти субъекта Федерации (формирует и распределяет финансовую помощь между муниципальными образованиями); отраслевые ведомства, ответственные за реализацию региональных целевых программ; местные бюджеты; получатели бюджетных средств в муниципальных образованиях, финансирование которых предусмотрено за счет средств фондов (бюджетные учреждения, территориальный фонд обязательного медицинского страхования, иные прямые получатели бюджетных средств).

При проведении аудита эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам неизбежно затрагиваются вопросы, имеющие отношение к сфере политики. Однако выводы и рекомендации по результатам аудита эффективности не должны содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной властей субъекта

Федерации. В рамках аудита эффективности проверяется не процесс принятия решений, а ход их реализации.

Программу проверки следует составлять после предварительного изучения информации об исследуемом предмете. Детальному изучению подлежит нормативная правовая база, регламентирующая систему межбюджетных отношений в субъекте Федерации, формы и направления использования средств финансовой помощи местным бюджетам, организационная структура и порядок финансирования. Анализируются также оперативные и бухгалтерские отчеты финансового органа субъекта Федерации об объемах финансовой помощи местным бюджетам в динамике и структуре, результаты оперативного, текущего и последующего контроля за исполнением бюджета по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней" и другие источники.

Сбор и анализ информации позволят подготовить программу проверки, а также разработать показатели и критерии оценки эффективности.

В ходе проведения аудита эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам проверяются государственные и муниципальные органы власти, бюджетные и иные организации. Встречные проверки проводятся по рабочим планам-графикам. Результаты проверки оформляются отдельными актами. Для выполнения цели проверки важно, чтобы члены рабочей группы имели четкую структуру заключения (сводного акта), в котором будут обобщены результаты, проведенных проверок, сформулированы выводы и рекомендации.

Предлагаем следующую структуру заключения:

- общая характеристика объектов проверки;
- оценка бюджетного планирования и обоснованности распределения финансовой помощи между муниципальными образованиями;
- оценка перечисления и расходования дотаций, субсидий, субвенций из регионального бюджета муниципальным бюджетам;
- оценка системы внутреннего контроля за расходованием финансовой помощи, переданной из регионального бюджета;
- оценка целевого и эффективного расходования средств финансовой помощи главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств;
- выводы и рекомендации.

Согласно структуре заключения формируются вопросы проверки по каждому объекту проверки.

Программа проверки включает следующие разделы:

- I. Основание для проведения проверки.
- II. Объекты проверки.
- III. Цель проверки.
- IV. Критерии эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам.
- V. Методическая и организационная основа проверки:

- правовая основа проверки (нормативные правовые акты Российской Федерации, субъекта Федерации, выполнение которых подлежит проверке);
- информационная основа проверки (законы субъекта Федерации о бюджете на год; законы субъекта Федерации об исполнении бюджета с соответствующими документами и материалами; бухгалтерские отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта Федерации за проверяемый период; информация о численности населения муниципальных образований на отчетные даты; контингент получателей средств; положение, штатное расписание, должностные инструкции и другие документы, проверяемых объектов; плановые расчеты и сметы; финансовые нормы и нормативы, заложенные в расчеты; соглашения, письма, распоряжения по вопросам проверки; реестры финансирования; данные аналитического и синтетического учета, выписки банков, реестры финансирования и иная информация, на основании которой составлена бухгалтерская отчетность об исполнении бюджета по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней"; материалы проверок, ранее проведенных контрольно-счетным органом субъекта Федерации; информация о мерах по устранению выявленных нарушений);
- методические приемы проверок (сопоставление плановых расчетов проекта бюджета с суммами, утвержденными в бюджете, и суммами финансовой помощи, перечисленной местным бюджетам, факторный анализ изменения объемов финансовой помощи по фондам и направлениям расходов; сравнительный анализ, анализ исполнения расходов по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней" в динамике и структуре);
- срок проведения проверки;
- руководитель и состав проверяющей группы.

VI. Основные цели проверки финансового органа субъекта Федерации:

- дать оценку нормативной базы, регламентирующей межбюджетные отношения в субъектах Федерации;
- проверить применение методик распределения финансовой помощи между муниципальными образованиями по фондам и направлениям расходов;
- проверить сроки доведения бюджетных обязательств в начале финансового года, лимитов бюджетных обязательств и изменений лимитов бюджетных обязательств в течение года;
- проверить соответствие бюджетной росписи закону о бюджете субъекта Федерации по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней";
- проверить основания внесения изменений в бюджетную роспись расходов по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней" и обоснованность принятия решений о дополнительном выделении муниципальным образованиям в течение финансового года;
- проанализировать исполнение бюджетных назначений и бюджетной росписи по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней" за проверяемый период по каждому фонду и направлению расходов в разрезе муниципальных образований;

- проверить и дать оценку казначейской системы исполнения расходов по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней", проверить выполнение инструкций и их соответствие федеральному законодательству;
- проверить бухгалтерские документы по перечислению средств финансовой помощи, выборочно сверить данные аналитического и синтетического учета;
- проверить и дать оценку организации казначейского контроля за целевым расходованием средств в муниципальных образованиях;
- проверить и проанализировать действующую систему финансовой отчетности финансовых органов муниципальных образований края о кассовом и фактическом расходовании средств финансовой помощи, полученной из регионального бюджета;
- проанализировать организацию работы финансового органа, исполняющего региональный бюджет, по обеспечению внутреннего финансового контроля за целевым и эффективным использованием финансовой помощи в муниципальных образованиях.

VII. Основные задачи встречных проверок местных бюджетов.

VIII. Основные задачи встречных проверок бюджетных учреждений и иных организаций, получающих средства на реализацию мероприятий, предусмотренных в фонде софинансирования социальных расходов, фонде компенсаций и другие цели.

IX. Основные задачи встречных проверок отраслевых департаментов, в случае, если они осуществляют планирование расходов муниципальным образованиям, например, возмещение средств местных бюджетов ФОМСу за неработающее население, средств на реализацию целевых программ на территориях муниципальных образований и другие.

X. Согласование и подписание актов проверок.

Акты проверок являются основанием для написания заключения по аудиту эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам. Заключение основано на всесторонне исследованных, проанализированных, документально подтвержденных фактах, которые отражены в промежуточных актах проверки. В случае возникновения разногласий между группой проверяющих и руководством проверяемого объекта необходимо, чтобы руководство проверяемого объекта представило их в письменном виде. В случае существенных разногласий руководитель данной проверки готовит ответ, который также будет рассмотрен при подготовке заключения (сводного акта).

XI. Подготовка заключений по результатам проверок.

Заключение основано на критериях эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам, которые разрабатываются до начала проверки и утверждаются коллегией аудиторов контрольно-счетного органа субъекта Федерации. По каждому из вопросов проверки формулируются выводы, указываются недостатки, а также факторы и причины, которые их повлекли. При подготовке заключения оцениваются наличие или отсутствие ме-

тодик и расчетов распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований, фонда софинансирования социальных расходов, фонда компенсаций. Оцениваются наличие или отсутствие документов, регламентирующих порядок предоставления и расходования субсидий и субвенций, выделяемых из данных фондов. Оценивается организация бухгалтерской отчетности получателей бюджетных средств о кассовых и фактических расходах, организация бухгалтерской отчетности об исполнении местных бюджетов, пояснительных записок к отчету об исполнении местного бюджета в части расходования средств финансовой помощи. В выводах следует указывать степень и характер отклонений от утвержденных критериев, ответственность должностных лиц.

Наиболее сложной и ответственной частью заключения является подготовка рекомендаций. Рекомендации должны быть направлены на повышение эффективности использования средств финансовой помощи местным бюджетам, обращены к органам государственной власти, ответственным за принятие и реализацию решений, экономически обоснованными, согласованными с действующим законодательством, выполнимыми и предусматривать контроль за их выполнением.

Реализация результатов аудита эффективности предоставления финансовой помощи местным бюджетам предполагает ознакомление проверяемой организации с выводами и рекомендациями для устранения выявленных недостатков. Для устранения выявленных нарушений и выполнения рекомендаций проверяемая организация готовит распорядительный документ о принятии мер. В случае несогласия с предложенными рекомендациями или невозможности принятия мер проверяемая организация направляет официальный ответ с объективными, четкими, лаконичными доводами и аргументами. Если проверяющая группа не согласна с представленным ответом, привлекают независимого эксперта, мнение которого учитывается при подготовке заключения.

Проверка считается завершенной, когда проверяемой организацией представлены материалы, подтверждающие устранение выявленных нарушений и документы, подтверждающие реализацию рекомендаций.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что аудит эффективности является действенным средством определения эффективности и результативности предоставления финансовой помощи местным бюджетам, которая направляется на выравнивание бюджетной обеспеченности, финансирование переданных государственных расходных полномочий, реализацию целевых программ, проведение реформ жилищно-коммунального хозяйства, финансирование дополнительных расходов, возникших в связи после утверждения бюджета. Результаты таких проверок позволят разработать рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений для каждого субъекта Федерации с учетом особенностей их экономического развития.



О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

Т. А. Борозна

Заместитель начальника управления по обеспечению деятельности комитетов и комиссий Государственной думы Ставропольского края, г. Ставрополь

Решение проблем реформирования бюджетного процесса и бюджетной системы, повышения эффективности бюджетных средств всегда было актуальным.

В Ставропольском крае необходимость совершенствования бюджетной политики в последние четыре года была связана со сложившейся, можно сказать уникальной для России, системой органов местного самоуправления.

Структура ее такова, что на уровне поселений созданы и функционируют 290 муниципальных образований. На уровне административного района муниципальные образования отсутствуют, там действуют территориальные, районные государственные администрации, являющиеся по существу представителями Правительства Ставропольского края.

Естественно, это не могло не повлиять на процесс формирования бюджета Ставропольского края.

В 2003 году Законом Ставропольского края "О бюджетном процессе в Ставропольском крае" были внесены серьезные изменения в бюджетный процесс Ставропольского края, утверждена Методика распределения Фонда финансовой поддержки (далее – Методика).

Проект бюджета Ставропольского края на 2004 год рассчитывался на основании утвержденной Методики.

К сожалению, не удалось на этом этапе глубоко проработать с разработчиками Методики (Центр фискальной политики) раздел по определению расчетных доходов муниципальных образований.

Попытка использовать принципы расчета, предусмотренные Методикой расчета Фонда финансовой поддержки муниципальных образований, применяемой в Республике Чувашии, показала слабую ее адаптацию для условий Ставропольского края в силу его специфики, связанной со значительной территориальной разобщенностью муниципальных образований, а также тем, что в Чувашии муниципальные образования созданы на уровне административных районов.

Технология расчета в связи с уникальностью бюджетного процесса в Ставропольском крае, обусловленной наличием 290 муниципальных образований и отсутствием их на районном уровне, предусматривает на первом этапе

определение суммы расчетных расходных обязательств по репрезентативным статьям расходов на уровне административных районов, интересы которых представляли государственные территориальные администрации, а затем по муниципальным образованиям, расположенным на территории этих районов.

Преимуществом утвержденной Методики явился переход от прямых расчетов расходов по наличию сети на определение расчетных расходных обязательств каждого муниципального образования по репрезентативным статьям расходов в зависимости от показателя получателей бюджетных услуг.

Однако применение формализованной Методики расчета показало, что при этом возникла необходимость перераспределения 365 млн. рублей по 21 административному образованию. В некоторых муниципальных образованиях по сравнению с прямым счетом по сети расходы необходимо было уменьшить более чем на 20%.

При утверждении бюджета Ставропольского края на 2004 год было принято решение "смягчить" переход для тех муниципальных образований, у которых при наличии сети, исходя из показателей получателей бюджетных услуг, требовалось резко уменьшить сумму расходов. Для этой цели был создан стабилизационный фонд в размере 12% от Фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Как уже отмечалось выше, недостатком утвержденной Методики являлось отсутствие четкого алгоритма расчета доходной базы муниципальных образований и фактически она определялась по принципу "от достигнутого".

Учитывая то, что подобный подход не стимулирует муниципальные образования на увеличение налогового потенциала, в настоящее время в Методику вносятся поправки в части расчета доходной базы местных бюджетов в целях расчета сумм дотаций муниципальным образованиям из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

В основу определения расчетных доходов положено определение налогового потенциала муниципальных образований. Необходимо отметить, что трудностей в решении этой проблемы более чем достаточно.

Во-первых, в связи с большой дифференциацией размещения производительных сил по муниципальным образованиям необходимо отрабатывать вертикальную систему прогнозирования социально-экономического развития, начиная с муниципального образования до региона в целом. До настоящего времени органы исполнительной власти региона, в ведении которых находятся вопросы экономики, не занимались разработкой прогноза социально-экономического развития в территориальном разрезе, не говоря уж о муниципальных образованиях.

Во-вторых, нужна налоговая отчетность по налоговой базе в разрезе муниципальных образований. По существу реформирование системы налоговых органов имеет противоположный вектор по сравнению с грядущей «муниципализацией», т. е. число муниципалитетов растет в разы, а налоговые органы укрупняются. Не оспаривая данный процесс, являющийся объективной реаль-

ностью, целесообразно, чтобы он сопровождался совершенствованием налоговой отчетности, обеспечивающей необходимой информацией муниципальные образования.

В-третьих, Министерство налогов и сборов Российской Федерации в течение длительного периода не решает вопрос о введении Налогового паспорта региона, который должен являться основой для определения налогового потенциала региона. О создании Налогового паспорта муниципального образования вообще нет речи.

В-четвертых, ограничиваются возможности обмена информацией между налоговыми органами и муниципальными образованиями вследствие наличия статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации о налоговой тайне.

Опыт Ставропольского края в регулировании межбюджетных отношений имеет определенную ценность для других регионов России, поскольку в крае фактически уже созданы муниципальные образования на уровне поселений.

В настоящее время в Правительстве Российской Федерации и Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации проработан вопрос о том, чтобы учитывая высокую степень готовности Ставропольского края к регулированию межбюджетных отношений в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", разрешить переход на новую систему межбюджетных отношений с 1 января 2005 года, т. е. на 1 год раньше.

С этой целью Правительством Ставропольского края утвержден План мероприятий по реализации в крае вышеназванного Федерального закона, который включен в Примерную программу законопроектной работы Государственной думы Ставропольского края на 2004 год.

В текущем году необходимо рассмотреть 13 законопроектов, позволяющих обеспечить переход на формирование двухступенчатой системы местных бюджетов.

Среди этих законов: «О внесении изменений в статью 6 Закона Ставропольского края "О порядке установления границ муниципальных образований Ставропольского края"»; «О внесении изменений в Закон Ставропольского края "О системе органов государственной власти Ставропольского края"»; «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территории регионов Ставропольского края»; «О предельных нормативах оплаты труда»; «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»; «О наделении муниципального образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района»; «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае» и ряд других.

Отработка заложенного в федеральных законах механизма межбюджетных отношений на уровне Ставропольского края позволит уточнить некоторые нормы федерального законодательства исходя из складывающейся практики.

ВЛИЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РЕСПУБЛИКИ КОМИ

С. В. Бочкова

Заведующая кафедрой бухгалтерского учета и аудита Сыктывкарского государственного университета, доцент, к. э. н., г. Сыктывкар

В целях финансового обеспечения реализации Программы развития экономики Республики Коми, включая мероприятия по реконструкции и наращиванию производственных мощностей предприятий, Правительство Российской Федерации ежемесячно осуществляет финансирование объектов, предусмотренных в Программе развития экономики Республики Коми, в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на финансирование федеральных программ по развитию регионов на соответствующий год.

В свою очередь, Республика Коми, исходя из финансовой помощи Российской Федерации и своих собственных доходов, производит перераспределение средств между различными муниципальными образованиями, предусмотренных в Программе развития муниципальных образований Республики Коми в пределах средств, запланированных в региональном бюджете на финансирование региональных программ по развитию муниципальных образований на соответствующий год.

Нехватка средств в бюджете. Основная цель распределения финансовой помощи – выравнивание объективно сложившихся различий в бюджетной обеспеченности регионов и их муниципальных образований; создание стимулов для экономического развития и наращивания собственных бюджетных средств. Это попытка свести к минимуму возможные негативные последствия бюджетного выравнивания и создания стимулов для саморазвития регионов. Все это может обеспечиваться путем четкого и стабильного закрепления за бюджетами разных уровней доходных источников, разграничения расходных обязательств и расширения налоговых полномочий региональных и местных органов власти и управления.

Анализ динамики взаимоотношений с федеральным уровнем показывает, что сумма отчисляемых в федерацию средств на протяжении многих лет значительно превышает сумму средств, полученных из Федерации. Если в 1998 году было передано на федеральный уровень средств в 1,2 раза больше, чем получено, то в 2001 году этот показатель составил 3,1 раза. По итогам 2002 года размер указанного превышения несколько снизился и составил 2 раза. В 2003 году превышение отчисляемых в Федерацию средств над суммой средств, полученных из Федерации, практически не изменилось по сравнению с 2002 годом и составило 1,9 раза. Более того, ожидается, что и в будущем республика останется донором.

Республиканский бюджет Республики Коми имеет взаимоотношения с местными бюджетами 21 муниципального образования. Бюджеты муниципальных образований по итогам 2003 года были исполнены с дефицитом, который составил 853493 тыс. рублей. А нехватка недополученных средств в региональный бюджет в свою очередь приводит к уменьшению получаемых средств при перераспределении финансовых ресурсов в эти же муниципальные образования и федеральный бюджет. Здесь четко прослеживается прямая взаимосвязь между различными уровнями бюджета.

Именно в такой «жесткой» политике государства и Республики Коми при нехватке денежных средств и происходит финансирование социальных программ.

Важнейшим интегральным показателем, определяющим характер основных социально-экономических процессов, происходящих на территории любого субъекта Российской Федерации или муниципального образования, выступает общий уровень экономического развития соответствующего региона. Этот показатель учитывает особенности экономической и социальной жизни на данной территории. Именно он определяет реальные возможности региона самостоятельно обеспечивать поступательное развитие экономики и социальной сферы.

Определяющую роль при этом играют финансовые ресурсы. В настоящее время в Российской Федерации происходят процессы перераспределения бюджетных средств в пользу федерального бюджета. Сокращаются источники наполнения местных и региональных бюджетов.

Кроме этого есть серьезные проблемы в области межбюджетных отношений внутри республики. Неравномерность социально-экономического развития муниципальных образований, а также различные темпы роста их экономик приводят к субъективности распределения объемов финансовой поддержки городов и районов.

Одним из следствий этой ситуации является то, что большинство муниципальных образований республики не в состоянии выполнять свои обязательства перед населением. Речь идет о зарплате в бюджетной сфере, социальных выплатах населению, оплате услуг энергетиков и жилищно-коммунального хозяйства и т. д.

В республике ранее предпринимались попытки наладить механизм развития территорий. Существовало немало программ развития городов и районов Республики Коми.

Однако практика показала, что программно-целевой метод не принес существенного эффекта в развитии муниципальных образований. Причины этого кроются в том, что средства республиканского бюджета, предусматриваемые в этих программах, направлялись в основном на решение текущих нужд, а не на перспективное развитие.

В результате такого подхода инвестиционные проекты и предложения переходили из документа в документ. При этом реального освоения не было, не

было и новых перспективных инвестиционных проектов, связанных с использованием имеющихся на территории республики и МО ресурсов.

У Республики Коми – социальный бюджет. Сегодня в республиканском бюджете нет таких статей, которые бы стимулировали или развивали экономику. То есть образующийся дефицит бюджета приходится покрывать за счет дополнительных кредитов.

Финансирование социальной сферы во многом зависит от взаимоотношений федерального, регионального и муниципального бюджетов. Основные противоречия, осложняющие отношения между различными уровнями бюджетов, возникают по нормативам отчислений от регулирующих налогов в федеральный, региональный и местный бюджеты и по линии финансовой поддержки региона и муниципальных образований. Требуется обеспечение рациональной структуры и увеличение объема финансирования социальной сферы. Федеральная финансовая поддержка республики (безвозмездные поступления) сократились, основная нагрузка по расходам падает на местные бюджеты.

Социальные программы. Взаимоотношения между Российской Федерацией и Республикой Коми по поводу финансирования социальных программ определяются согласно Постановлению от 14 февраля 2004 г. №80 «О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год"». Согласно данному Постановлению:

- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти Республики Коми решили:

- до 1 марта 2004 г. подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения о распределении средств, предусмотренных в ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год", по объектам и мероприятиям указанной федеральной целевой программы;

- до 1 июня 2004 г. внести в Правительство Российской Федерации предложения об уточнении распределения средств в Республику Коми по объектам и мероприятиям федеральных целевых программ развития регионов.

- Органы исполнительной власти Республики Коми ежемесячно, не позднее 10-го числа, должны представлять в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации отчет об использовании средств, выделяемых из федерального бюджета на 2004 год на финансирование федеральных целевых программ развития регионов, с указанием объемов выполненных работ.

- Министерство финансов Российской Федерации по представлению органов исполнительной власти Республики Коми вносит изменения в субсидии и субвенции, указанные в ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год», в пределах общего объема средств, предназначенных для бюджета Республики Коми.

- Министерство финансов Российской Федерации должно осуществлять финансирование расходов, предусмотренных в ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год», в порядке, установленном Постановлением Правительства Рос-

сийской Федерации от 14 июля 2001 г. №536 «О порядке предоставления и расходования в 2001 году средств Фонда компенсаций на реализацию Федеральных законов "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" и "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"».

- Министерство финансов Российской Федерации представляет в Правительство Российской Федерации предложения о перераспределении в 2004 году в пределах средств, утвержденных статьей 54 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», в устанавливаемом Правительством Российской Федерации порядке дотаций и субвенций на капитальные вложения и отселение с учетом исполнения доходной части бюджетов закрытых административно-территориальных образований, а также в случае нецелевого использования ими субвенций.

- В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год» Республике Коми направлены средства из федерального бюджета на социальные программы:

- субсидии на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов Российской Федерации» – 11934 тыс. руб.;

- субвенции на реализацию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» – 25562 тыс. руб.;

- субсидии на возмещение льгот по оплате ЖКУ, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне – 748 тыс. руб.;

- субвенции на возмещение льгот по оплате ЖКУ в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» – 9581 тыс. руб.;

- дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации – 42557 тыс. руб.

Республика Коми традиционно была и остается прогрессивной в части создания собственной нормативной правовой базы социальной направленности, способствующей повышению жизненного уровня населения. Республиканские законы о социальной защите ветеранов, инвалидов, граждан пожилого возраста приняты раньше аналогичных федеральных законов, перечень льгот в них значительно шире. Кроме того, в целях повышения уровня оплаты труда работников бюджетной сферы с 2000 года за счет средств республиканского и местных бюджетов производятся доплаты к тарифным ставкам.

Сокращение доходной базы в 2003 году диктует необходимость принятия реально выполнимых государственных обязательств, усиления адресности государственной социальной поддержки и помощи населению, повышения эффективности государственного управления.

Льготы, установленные федеральными законами о ветеранах и об инвалидах, республиканским законодательством фактически удваиваются. При этом льготы по оплате жилья и коммунальных услуг распространяются, кроме самого льготника, еще и на членов его семьи.

В 2004 году тенденции социально-экономического развития Республики Коми складываются в основном под влиянием факторов, действовавших в 2003 году. В целом расходы на формирование социального блока (здравоохранение, культура, образование, социальная политика) составили 14,1% от общей суммы расходов республиканского бюджета Республики Коми в 2003 году.

В соответствии с Законом РК «О республиканском бюджете Республики Коми на 2004 год» муниципальным образованиям направлены средства из регионального бюджета на социальные программы:

- субвенции местным бюджетам на реализацию Закона Республики Коми «О социальной защите ветеранов, членов их семей и граждан пожилого возраста в Республике Коми» – 77 025 тыс. руб.;

- субвенции местным бюджетам на реализацию Закона Республики Коми «О долгосрочной целевой республиканской программе «Дети республики Коми» (2003-2006 годы)» – 4000 тыс. руб.;

- субвенции местным бюджетам на реализацию Закона Республики Коми «О целевой республиканской программе "Социальное развитие села до 2010 года" по предоставлению гражданам, проживающим в сельской местности, субсидии на строительство или приобретение жилья в сельской местности – 7000 тыс. руб.;

- субвенции местным бюджетам на выплату социальных пособий малоимущим гражданам – 1300 тыс. руб.;

- Законом Республики Коми «О республиканском бюджете Республики Коми на 2004 год» на выплату доплат согласно Закону Республики Коми «О дополнительных гарантиях по охране материнства, отцовства и детства», предусмотрены средства в объеме около 1 млн. рублей.

- субвенции для реализации целевой республиканской программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера 2003-2006». В республиканском бюджете на 2004 год предусмотрено выделение средств на реализацию данной программы в размере 103,6 млн. рублей.

По прочим расходам проект республиканского бюджета Республики Коми сформирован исходя из принципов значимости и полезности данных расходов для населения республики.

Один из наиболее перспективных видов социальной программы – строительство жилья. Для этого необходима разработка эффективной программы строительства жилья для бюджетников на условиях долевого софинансирования с местными бюджетами, а также порядка предоставления бесплатного жилья для работников бюджетной сферы.

В текущем году принято Распоряжение Правительства Республики Коми об утверждении Плана первоочередных мероприятий по осуществлению организации структурных преобразований в учреждениях здравоохранения, проводимых за счет и в пределах средств местных бюджетов на 2004 год, в целях повышения качества и доступности медицинской помощи.

Но несмотря на множество значимых для населения социальных программ, их финансирование осуществляется не в полном размере, как на федеральном, так и региональном уровнях. Согласно статистике за 2003 год, уровень реализации льгот, предоставляемых за счет федерального бюджета, составляет: на бесплатное зубопротезирование – 50%; на бесплатное либо со скидкой стоимости получение лекарственных препаратов, обеспечение специальным автотранспортом – 64%; обеспечение ветеранов услугами связи – 35%. Льготы по проезду транспортными предприятиями предоставлялись в полном объеме.

Таким образом, бюджетное недофинансирование (содержание жилищного фонда, льготы, субсидии) на 2003 год в социальном обеспечении составило 316,0 млн. рублей (12,5%).

Пути выхода из проблемы нехватки средств в бюджете для финансирования социальных программ. Сегодня, как и в прошлые годы, в региональном и местном бюджете наблюдается дефицит ресурсов на обеспечение в полной мере социальных программ. Для выхода из сложившейся ситуации предлагается несколько путей:

- более качественное регулирование межбюджетных отношений как на федеральном, так и на региональном уровне;
- урезание ненужных расходов;
- увеличение статей доходов;
- совершенствование управления государственными финансами и другие пути.

Регулирование межбюджетных отношений. Минфин России, так же как и Минфин Республики Коми, при разработке проектов методик распределения финансовых ресурсов Фонда финансовой поддержки рассматривают следующие замечания и предложения:

- учитывают численность вынужденных переселенцев и беженцев;
- исходят из создания стимулов для повышения собственных доходов бюджетов;
- учитывают международный опыт представления финансовой помощи бюджетам других уровней.

При этом при формировании бюджетов на 2004 год сделан переход от принципа предоставления финансовой помощи различным уровням бюджетов на покрытие расчетного объема их дефицита к выравниванию минимальной бюджетной обеспеченности как Республики Коми, так и муниципальных образований.

Межбюджетные отношения с федеральным центром. В текущем году республика по-прежнему остается регионом-донором. В целом баланс финансовых взаимоотношений с Федерацией останется отрицательным. То есть республика будет передавать на федеральный уровень средства в большем объеме, нежели получать их из федерального бюджета и иных источников. Так же, как и в 2003 году, более половины налоговых поступлений в бюджетную систему, собранных на территории республики, будет поступать в федеральный бюджет.

Из федерального бюджета республика получит средства на финансирование федеральных обязательств, а также на реализацию отдельных проектов, выполняемых за счет финансов международных кредитных организаций, в том числе и на социальные программы

Как и ранее, федеральным бюджетом предусмотрено выделение для республики субвенции на реализацию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и субсидии на оплату установленных федеральным законодательством льгот лицам, подвергшимся воздействию радиации.

За счет кредитов (займов) МБРР из федерального бюджета планируется профинансировать в республике социальный проект «Пилотный проект социального реструктурирования районов Крайнего Севера», направленный на переселение незащищенных категорий граждан из районов Крайнего Севера в среднюю полосу России. Данный проект будет реализовываться через администрацию г. Воркуты.

Кроме того, предусмотрены дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, субвенции и субсидии на финансирование дорожного хозяйства, субсидии на проведение оздоровительной кампании для детей и подростков.

Также республика получит средства в рамках реализации федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)».

Заклучив ряд соглашений о сотрудничестве с фракциями Госдумы РФ, законодатели Коми надеялись таким образом улучшить межбюджетные отношения. Но, увы, картина не изменилась, в федеральный центр по-прежнему уходит львиная доля налоговых поступлений. Спикер Госсовета РК Иван Кулаков в официальном интервью сказал о том, что республиканская казна много теряет из-за сложившихся межбюджетных отношений, согласно которым в Москву уходит 53% собранных в Коми налогов. В этой связи существует необходимость того, чтобы встретиться с лидерами фракций Госдумы РФ и совместно с ними «пробивать» на высшем уровне законопроекты, в которых заинтересована республика. В частности, будет решаться вопрос об изменении межбюджетных отношений.

Возможно, аналогичный договор между Госсоветом РК и фракцией «Единая Россия» Госдумы РФ, который предполагается заключить, поможет несколько выправить ситуацию.

Межбюджетные отношения с региональным центром. Республиканский бюджет Республики Коми имеет взаимоотношения с местными бюджетами муниципального образования.

Существовавшая до сих пор система межбюджетных отношений имела массу недостатков. Она страдала субъективизмом в распределении финансовой помощи, что приводило к отсутствию заинтересованности со стороны муниципальных образований в увеличении собственных бюджетных доходов и рационализации бюджетных расходов. Результат – пассивное отношение органов местного самоуправления к недоимщикам по налоговым платежам, предоставление неоправданных налоговых льгот на уровне местных бюджетов.

Кроме того, в своем стремлении зависить бюджетные расходы органы местного самоуправления всеми силами поддерживали функционирование неэффективной бюджетной инфраструктуры, раздували штаты бюджетных учреждений.

Использовался механизм, когда бюджетные ссуды или средства по взаимным расчетам позволяли вышестоящим органам власти распределять дополнительные финансовые ресурсы по своему усмотрению, а нижестоящим – получать дополнительную финансовую помощь в зависимости от умения договориться. Это провоцировало местные власти на накопление кредиторской задолженности по первоочередным расходам, увеличивавшей шансы получения дополнительной финансовой помощи из республиканского бюджета.

Такая система себя изжила, потребовались коренные изменения. Все перечисленные недостатки ранее действовавшей системы были учтены при разработке новой методики межбюджетного регулирования.

Основные подходы к формированию взаимоотношений между республиканским бюджетом Республики Коми и бюджетами муниципальных образований в 2004 году разработаны в соответствии с Постановлением Правительства РК «О формировании и распределении фонда финансовой поддержки муниципальных образований», Законом Республики Коми «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми», основными параметрами социально-экономического развития Республики Коми на 2004 год.

Во взаимоотношениях с бюджетами муниципальных образований внедряется совершенно новая методика формирования бюджетов. Суть методики в том, что до муниципальных образований доводятся конкретные суммы, которые они будут распределять самостоятельно. Республиканские органы власти, как это и предусмотрено законодательством о местном самоуправлении, не будут вмешиваться в процесс распределения.

Принципиальная позиция – стимулирование муниципальных образований к повышению собираемости налогов. При этом в случае увеличения налоговых

поступлений дополнительно поступившие средства должны оставаться в распоряжении муниципальных бюджетов.

На уровне республиканского бюджета предусмотрено формирование резерва для поддержки муниципальных образований.

Главная цель правительства республики при внедрении новой методики межбюджетного регулирования – это стимулирование муниципальных образований к повышению собираемости налогов. В случае увеличения налоговых поступлений дополнительно поступившие средства должны оставаться в распоряжении муниципальных бюджетов, которые могут их направить на различные социальные программы.

Методика формирования и использования Фонда финансовой поддержки муниципальных образований Республики Коми должна обеспечить переход к выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований в Республике Коми на основе единых для всех муниципальных образований критериев. При этом важно обеспечить максимальную объективность и прозрачность механизма распределения средств.

Данная методика формирования и использования Фонда финансовой поддержки муниципальных образований Республики Коми действовала на протяжении 2003 года и ее реализация продолжается и в 2004 году. Но, несмотря на вроде бы должную и результативную деятельность данных мероприятий, все равно бюджеты муниципальных образований по итогам 2003 года были исполнены с дефицитом 853493 тыс. рублей. Профицитными по состоянию на 1 января 2004 года были только бюджеты МО “Эжвинский район г. Сыктывкара” (профицит составил 8830 тыс. руб.), МО “Удорский район” (10138 тыс. руб.), МО “Троицко-Печорский район” (5756 тыс. руб.) и МО “Княжпогостский район” (14426 тыс. руб.).

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ отношение дефицита бюджета муниципального образования к доходам МО не должно превышать 10%. Однако по итогам 2003 года наблюдается превышение данного показателя в г. Воркута (-14,4%), Печора (-10,4%), Усинск (-25,8%), Ухта (-11,6%), а также Корткеросском (-22,3%), Койгородском (-16,7%) и Сысольском (-14,0%) районах.

Муниципальные образования г. Сыктывкар, г. Печора и г. Сосногорск выделяли недостаточно бюджетных средств на развитие социальной сферы, среднедушевой показатель расходов на социальную сферу в этих МО оказался почти на четверть ниже среднереспубликанского.

Будем надеяться, что показатели в 2004 году будут лучше, чем в 2003, а столь крупный дефицит поступления финансовых средств в республиканский бюджет связан с тем, что для полной и функциональной реализации данного механизма одного года мало.

Исходя из вышеперечисленных межбюджетных проблем, возникающих на различном уровне формирования бюджетов, можно сказать, что им присущи общие недостатки. Во-первых, это плохо отрегулированный механизм пе-

перераспределения финансовых ресурсов на различные программы. Во-вторых, это недостаток средств для полномасштабного финансирования различных социальных программ, в которых так нуждается население.

Для решения первой проблемы необходимо создание более продуманной системы перераспределения средств между различными уровнями бюджетов, начиная от их планирования и заканчивая поступлением средств на конкретный объект.

Для решения второй проблемы как Республика Коми, так и муниципальные образования должны сами искать дополнительные источники для пополнения бюджета. Это может быть как пересмотр всех расходов и урезание ненужных, так и увеличение статей доходов.

Урезание расходов.

- Необходимо активизировать ревизию республиканского законодательства в части предоставления социальных льгот. То есть следует пересмотреть положения ранее принятых республиканских законов, возлагающих на бюджет груз непомерных обязательств, и принять принципиальные решения о полной отмене таких положений или о замене их адресными формами социальной поддержки.

- Приоритетным видом расходов в предстоящем году должны остаться расчеты с предприятиями ЖКХ и энергетики. Следует продолжить реформирование жилищно-коммунального комплекса, а также разработку и реализацию проектов по энергосбережению, установлению приборов учета тепла и воды на объектах бюджетной сферы, что должно способствовать сокращению бюджетных расходов.

- В области здравоохранения следует, чтобы приоритетными были расходы на реализацию мероприятий по охране материнства и детства, профилактику и лечение социально значимых заболеваний, лекарственное обеспечение учреждений здравоохранения и населения.

- В целях обеспечения своевременного финансирования расходов на медицинское обслуживание неработающего населения необходимо разработать и реализовать механизм централизации в республиканском бюджете на 2004 год средств на обязательное медицинское страхование данной категории населения. Использование такого механизма позволит привлечь средства Пенсионного фонда Российской Федерации на медицинское страхование неработающих пенсионеров.

- Совершенствование структуры административного аппарата. Остается актуальной задача сокращения численности административного аппарата органов государственной власти. Наряду с этим необходимо повысить требования к уровню профессиональных качеств государственных служащих.

- Следует обеспечить эффективное функционирование конкурсной системы поставки продукции для государственных нужд Республики Коми и усилить контроль за обязательностью конкурсного размещения всех государст-

венных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств республиканского бюджета

- Одной из главных задач в области заимствований и управления государственным долгом является обеспечение соответствия объема государственного долга и его структуры финансовым возможностям республиканского бюджета по его обслуживанию и погашению. Основные усилия должны быть направлены на оптимизацию структуры долговых обязательств путем постепенного замещения дорогих ресурсов более дешевыми с более длительными сроками их привлечения.

Увеличение статей дохода

- В условиях реализации в Российской Федерации стратегии бюджетного федерализма, когда за различными уровнями бюджетов закрепляются определенные налоговые доходы, увеличение доходов консолидированного бюджета Республики Коми и муниципальных образований, в первую очередь, должно быть обеспечено за счет роста налоговых поступлений.

- Тенденция перераспределения в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации поступлений от акцизов на водку и ликеро-водочные изделия позволит обеспечить увеличение поступлений от этих налогов в республиканский бюджет. В связи с этим необходимо усилить работу с производителями алкогольной продукции по повышению ее качества, и, наряду с этим, ужесточить меры борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции на территории Республики Коми.

- Существенным резервом повышения доходной части бюджета является увеличение поступлений неналоговых доходов, в первую очередь, арендных платежей.

- Необходимо усилить контроль за эффективностью использования имущества, находящегося в государственной собственности Республики Коми и муниципальных образований. При возможности воздействия на повышение эффективности использования этого имущества следует своевременно принимать соответствующие управленческие решения

- Следует обеспечить проведение полной инвентаризации земель и уточнение реестров пользователей земельных участков на праве аренды и безвозмездного пользования, а также арендаторов, имеющих задолженность по арендной плате. Должна быть продолжена претензионно-исковая работа по взысканию задолженности перед бюджетом по арендной плате за землю.

- Необходимо продолжить работу по установлению экономически обоснованных ставок арендной платы как за пользование земельными ресурсами, так и за переданное в аренду недвижимое имущество Республики Коми.

- Должна быть проведена работа по инвентаризации организаций государственного сектора экономики. Они должны быть подвергнуты тщательному анализу с точки зрения соответствия их функций и задач государственным нуждам. Те из них, которые не удовлетворяют этим критериям, должны быть

сняты с бюджетного финансирования и либо приватизированы, либо ликвидированы. Государственные унитарные предприятия, исходя из их экономической сущности, не должны быть обузой и объектом расходов для республиканского бюджета, а должны приносить доход.

- Актуальной остается задача повышения эффективности работы с акционерными обществами, пакеты акций которых находятся в государственной собственности Республики Коми и муниципальных образований, в том числе с целью совершенствования дивидендной политики прибыльно работающих организаций.

- Следует сохранить курс на минимизацию налоговых льгот. Приоритетным должно стать предоставление налоговых льгот организациям, оказывающим социально значимые услуги, и организациям, представляющим интересы социально незащищенных слоев населения, а также непосредственно самим социально незащищенным категориям населения. Необходимо провести тщательный анализ действующих налоговых льгот с целью выявления и отмены неэффективных льгот. При определении условий применения налоговых льгот необходимо предусматривать целевое использование средств, остающихся в распоряжении налогоплательщиков в результате использования налоговых льгот.

- Необходимо обеспечить создание четкой системы в организации работ по разработке, утверждению и реализации целевых республиканских программ. Основными задачами при разработке новых программ должно стать соответствие программных мероприятий стратегическим целям в социально-экономическом развитии Республики Коми. Таким образом, будут обеспечены адресность предоставляемой государственной поддержки, доступность кредитов для граждан республики, увеличение объемов строительства жилья и улучшение жилищных условий граждан.

- Главная задача заключается в четкой организации бюджетного процесса, направленной на обеспечение разумной равномерности расходования средств бюджета в течение года. Необходимо перейти к более точному планированию расходов сезонного характера.

- Необходимо разработать решения, позволяющие не позже декабря каждого года доводить до бюджетополучателей лимиты (или часть таких лимитов) бюджетных обязательств, обеспечивающие бесперебойное функционирование бюджетной сферы в начале предстоящего финансового года.

- В целях повышения равномерности осуществления бюджетных расходов в течение года необходимо принятие в начале финансового года решений, направленных на реализацию положений закона Республики Коми о республиканском бюджете Республики Коми.

- Следует усилить контроль со стороны главных распорядителей средств республиканского бюджета за обязательствами находящимися в их ведении организаций и учреждений. Каждый случай возникновения несанкционированных обязательств, по которым республиканский бюджет вынужден нести суб-

сидиарную ответственность, должен быть предметом служебного разбирательства, а соответствующие должностные лица – нести административную и иную ответственность.

- Безусловное соблюдение принципа сбалансированности республиканского бюджета. Должен быть сформирован объективный план по доходам с тем, чтобы обеспечить реальными источниками финансирования обоснованные расходы республиканского бюджета.

- Финансирование бюджетных расходов в течение финансового года должно быть ритмичным и в случае кассового разрыва, обусловленного сроками поступления налоговых и неналоговых доходов, должно осуществляться за счет привлечения необходимых краткосрочных кредитных ресурсов. На решение задачи своевременного и полного финансирования всех утвержденных расходов бюджета должна быть направлена политика активного управления финансовыми ресурсами республиканского бюджета.

- Совершенствование бюджетного процесса и усиление контроля за расходованием бюджетных средств.

Финансирование социальной сферы во многом зависит от взаимоотношений федерального, регионального и муниципального бюджетов. Основные противоречия, осложняющие отношения между различными уровнями бюджетов, возникают по нормативам отчислений от регулирующих налогов в федеральный, региональный и местный бюджеты и по линии финансовой поддержки региона и муниципальных образований. Требуется обеспечение рациональной структуры и увеличение объема финансирования социальной сферы. Федеральная финансовая поддержка республики (безвозмездные поступления) сократилась, основная нагрузка по расходам падает на местные бюджеты.

Таким образом, из всего вышесказанного можно сделать следующие выводы: существует недостаток средств на реализацию различных социальных программ; сегодня реально существуют проблемы между различными уровнями бюджета, финансирование которых во многом зависит не от объективных причин. И выход из этих проблем существует – самостоятельно в рамках существующего законодательства найти дополнительные источники наполнения доходной части бюджета. Ведь если нам не от кого ждать помощи, следовательно, придется искать выход самим. Сокращение доходной базы в 2003 году диктует необходимость принятия реально выполнимых государственных обязательств, усиления адресности государственной социальной поддержки и помощи населению, повышения эффективности государственного управления.

РОЛЬ РЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ

И. Г. Бурцева

Старший научный сотрудник института социально-экономических
и энергетических проблем Севера Коми НЦ УрО РАН, к.э.н.,
г. Сыктывкар

По действующему законодательству (Закон РФ «О недрах», Налоговый кодекс Российской Федерации, 2 часть) при недропользовании осуществляются выплаты следующих видов ресурсных налогов и платежей:

- 1) разовые платежи за пользование недрами;
- 2) регулярные платежи за пользование недрами;
- 3) плата за геологическую информацию о недрах;
- 4) сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- 5) сбор за выдачу лицензий;
- 6) налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ);
- 7) акцизы на минеральное сырье;
- 8) таможенные пошлины.

Разовые платежи за пользование недрами. Пользователи недр, получившие право на пользование недрами, уплачивают разовые платежи за пользование недрами. Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в размере не менее 10% от величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающей организации. Окончательные размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются по результатам конкурса или аукциона и фиксируются в лицензии на пользование недрами.

Регулярные платежи за пользование недрами. Регулярные платежи за пользование недрами взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых. Регулярные платежи за пользование недрами взимаются с пользователей недр отдельно по каждому виду работ. Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за один квадратный километр площади участка недр в год.

Плата за геологическую информацию. За пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Размер платы за указанную геологическую инфор-

мацию и порядок ее взимания определяются Правительством Российской Федерации.

Доходы от уплаты разовых и регулярных платежей за пользование недрами, доходы от платы за геологическую информацию о недрах распределяются по следующим нормативам (закон «О Федеральном бюджете на 2003 г.», ст. 19):

- федеральный бюджет – 40%;
- бюджеты субъектов Российской Федерации – 60%.

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий. Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми их участниками и является одним из условий регистрации заявки. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), оплату труда привлекаемых экспертов. Сумма сбора за участие в конкурсе (аукционе) зачисляется на счета федерального органа управления государственным фондом недр либо его территориальных органов и используется для покрытия расходов этих органов, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих процесс пользования недрами, на проведение конкурсов (аукционов). Часть средств от сбора за участие в конкурсе (аукционе) органы, выдавшие лицензии, могут направлять на проверку выполнения пользователями недр условий лицензий.

Налог на добычу полезных ископаемых. Налог взимается с недропользователей, осуществляющих добычу полезных ископаемых. Ставки налогообложения предусмотрены в главе 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, в статье 1 (п. 36-39) и статье 4 Федерального закона от 07.07.2003г. №117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Налогообложение производится по налоговой ставке по видам полезных ископаемых.

Распределение налога на добычу между федеральным и территориальными бюджетами осуществляется в соответствии с законом «О Федеральном бюджете».

Налог на добычу природного газа из всех видов месторождений углеводородного сырья в полном объеме предусмотрен в качестве источника формирования доходов федерального бюджета. Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых в полной сумме предусмотрен в качестве источника формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Акцизы на минеральное сырье и таможенные пошлины. По действующему Налоговому кодексу РФ предприятия, реализующие природный газ, уплачивают акциз в размере 15% от стоимости реализованного газа в случае реализации на территории Российской Федерации и странах СНГ и 30% при реализации в страны дальнего зарубежья. Акциз в полном объеме зачисляется в фе-

деральный бюджет. С 1 января 2004 года акциз на природный газ отменяется. Одновременно увеличивается ставка таможенной пошлины при экспорте природного газа с 5 до 30%, а также устанавливается специфическая ставка налога при добыче природного газа в размере 107 рублей за 1000 кубических метров газа вместо существующей адвалорной ставки 16,5% от стоимости.

Сопоставляя существовавшую ранее систему платежей и схему распределения налогов и платежей между федеральным (ФБ) и территориальными бюджетами (ТБ) и ныне существующую, нетрудно заметить отчетливую тенденцию к централизации налогов, аккумуляции ресурсных платежей в федеральном центре. В таблице 1 представлены схемы распределения ресурсных платежей до 2002 г., после 2002 г. и планируемое распределение в 2004 г.

Таблица 1

Распределение ресурсных платежей между федеральным и территориальными бюджетами, %

Виды налогов и платежей	Распределение до 2002 г.		Современное распределение		Предполагаемое распределение в 2004 г.	
	ФБ	ТБ	ФБ	ТБ	ФБ	ТБ
1. Разовые платежи, плата за геологическую информацию	40	60	40	60	40	60
2. Платежи за поиски и разведку	-	100	40	60	40	60
3. Платежи за добычу (НДПИ)						
– углеводородного сырья	40	60	80	20	85.6	14.4
в том числе природного газа	40	60	80	20	100	-
– общераспространенных полезных ископаемых	-	100	-	100	-	100
– другие полезные ископаемые	25	75	40	60	40	60
4. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	30	70	отменены			
5. Акцизы	100	-	100	-	100	-

Очевидно, что в распоряжении регионов остаются наименее значимые виды налогов и платежей. Наиболее весомые и собираемые ресурсные платежи все в большей степени перераспределяются в пользу Федерального центра. Достаточно взглянуть на структуру ресурсных платежей в Республике Коми и

убедиться, что сохраняемые за территориями налоги и платежи, такие как налог на добычу общераспространенных и других полезных ископаемых и платежи за проведение геологоразведочных работ, весьма незначительны и составляют в общем объеме платежей 7,5% (табл. 2).

Таблица 2

Налоги и платежи, выплаченные по Республике Коми за пользование недрами в 2002 г.

Виды налогов и платежей	Поступило, млн. руб.	
	в федеральный бюджет	в бюджет республики
Всего	5475.0	1380.2
Акциз на природный газ	306.5	-
Налог на добычу	5160.8	1380.2
– углеводородного сырья	5106.0	1276.5
– общераспространенных полезных ископаемых	-	9.9
– других полезных ископаемых	54.8	82.2
Платежи за пользование недрами (поиски и разведку)	7.7	11.6

Учитывая тенденцию к дальнейшему «укреплению вертикали власти», можно предположить полное изъятие налога на добычу углеводородного сырья в пользу федерального бюджета. Это, с одной стороны, поставит нефтедобывающие регионы в сложные условия, так как большинство программ социально-экономического развития связано именно с данным видом налогов, с другой – послужит толчком для ресурсной диверсификации промышленности. В частности, оценка потенциальной стоимости минерального сырья в недрах Республики Коми показала низкий удельный вес стоимости углеводородного сырья на фоне таких полезных ископаемых, как торф, горючие сланцы, горнохимическое и строительное сырье.

Рассмотрим роль ресурсных налогов при формировании бюджетов различных уровней и динамику доли ресурсных налогов в общем объеме доходной части бюджетов (табл. 3).

Таблица 3

Доля ресурсных платежей в доходах бюджетов разных уровней, %

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Федеральный бюджет		24.0	27.0	24.0
Бюджет Республики Коми	26.5	15.0	12.4	8.0
Муниципальные бюджеты				
г. Воркута	5.6	8	8	0.1
г. Вуктыл	30.7	30.0	9.3	0.1

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
г. Инта	2.7	6.6	0.2	0.1
г. Печора	16.9	28.0	9.1	0.3
г. Сосногорск	21.9	34.0	12.4	0.0
г. Усинск	38.5	22.4	38	0.6
г. Ухта	0.4	8.5	2.9	0.0
Ижемский р-н	12.6	14.7	0.0	0.0
Усть-Цилемский р-н	9.4	15.2	15.2	0.1

Данные таблицы 3 свидетельствуют о значительной роли ресурсных налогов в бюджете Российской Федерации – четвертая часть доходов формируется именно за счет платежей, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Очевидно, в перспективе удельный вес ресурсных налогов в федеральном бюджете не только сохранится, но и будет возрастать. Противоположная ситуация складывается с долей ресурсных платежей в региональном и муниципальных бюджетах. Если в 2001 г. удельный вес платежей при недропользовании достигал почти 30%, то в 2004 г. он планируется на уровне 8%. Еще более сложная ситуация складывается в муниципалитетах. В районах, экономика которых тесно связана с нефтегазодобывающей и горной промышленностью, степень зависимости бюджетов от ресурсных налогов достигала 40% от общих доходов. Приведенные в таблице 3 прогнозные данные по доле данного вида платежей в муниципальных бюджетах в 2004 г. рассчитаны исходя из распределения налогов в 2004 г. (Закон РФ «О бюджете 2004 г.», Закон Республики Коми «О бюджете 2004 г.»).

Муниципальные бюджеты на сегодняшний день полностью исключены из распределения налога на добычу углеводородов, бюджеты ресурсодобывающих районов в 2004 г. останутся практически без платежей за недропользование и потребуют дополнительных республиканских и федеральных субсидий. Так, доля дотаций в общих муниципальных доходах возросла в Печоре с 9% в 2001 г. до 19% в 2003 г., в Ухте – с 15 до 19%, в традиционно не дотационном Усинске доля дотаций составила 10%.

В распоряжении муниципалитетов остаются только налоги на добычу общераспространенных полезных ископаемых и часть налога на добычу других полезных ископаемых и платежей за проведение поисковых и разведочных работ. Доля налога на добычу других полезных ископаемых, оставляемых в муниципалитетах, определяется Законом о бюджете Республики Коми, в частности, в 2004 г. налоги на добычу угля в г. Воркуте и Инте полностью зачисляются в республиканский бюджет. Таким образом, муниципалитеты фактически отстраняются от управления минерально-сырьевыми ресурсами, находящимися на их территории. Нетрудно предположить, что в случае широкомасштабной разработки месторождения любого полезного ископаемого налог на его добычу рано или поздно будет перераспределен в пользу регионального

или федерального центра. Это лишает муниципальные образования стимулов к поиску новых перспективных месторождений, разработке инвестиционных проектов, связанных с освоением минерально-сырьевого потенциала.

В сложившейся ситуации показателен пример других стран, ресурсы которых также находятся в государственной собственности, однако распределение доходов от их разработки строится с учетом интересов добывающих регионов. В частности, в соответствии с конституцией Бразилии ресурсы территориальных недр и континентального шельфа находятся в собственности федерации. При ставке налога на добычу в 10% от стоимости добытых углеводородов налог делится между штатом, где производится добыча, и федерацией в пропорции 81.5: 18.5. При разработке углеводородов на шельфе распределение налога на добычу (royalty) осуществляется в пропорции 66:34 в пользу прибрежного региона [1]. Аналогичные примеры можно привести по Канаде, США и другим развитым странам.

Согласно Конституции Канады, провинции обладают полномочиями контролировать развитие нефтегазодобычи во всех ее аспектах. Например, они имеют право контролировать нормы добычи, вопросы вывоза нефти и газа из провинций, облагать налогами прибыль, полученную от добычи нефти и газа. С подписанием в 1985 г. Западного и Атлантического соглашений и соглашения с Новоскотией в 1986 г. за провинциями закреплено право на взимание с добывающих компаний таких платежей, как роялти, бонусы, аренды, лицензионный сбор, а также налоги с корпораций и с оборота. В частности, доходы провинции Альберта от нефтедобычи в проценте от общих доходов в начале 90-х годов составляли около 20%, в то время как в федеральных доходах доля доходов от нефтедобычи составляла порядка 1%.

На фоне широко развернувшейся дискуссии по вопросу расчета и изъятия природной ренты проблема распределения доходов от эксплуатации месторождений между федерацией, регионами и муниципалитетами оказалась на втором плане. Между тем это не менее важный вопрос, от которого зависит успешное социально-экономическое региональное развитие, а следовательно, и развитие экономики страны в целом. С нашей точки зрения, наиболее справедливым было существующее ранее распределение royalty между бюджетами всех уровней (начиная с федерального) в пропорции 40:30:30. В настоящее же время происходит аккумуляция налога на добычу в Центре и его перераспределение через систему дотаций и субвенций в регионы и муниципалитеты, что никоим образом не способствует развитию экономической инициативы на местах.

Список литературы

1. Курский А. Н. Законодательство о недрах: от закона до кодекса / А. Н. Курский // Нефть России. 2003. № 2. С. 74-78.



ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ БЮДЖЕТАМ ДРУГИХ УРОВНЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А. Н. Гехт

Министерство финансов Республики Карелия,
г. Петрозаводск

Целью межбюджетного регулирования является обеспечение бюджетов всех уровней необходимыми средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Основными инструментами для этого в субъектах Российской Федерации служат:

- 1) установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта Российской Федерации или муниципального района);
- 2) средства, предоставляемые местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки;
- 3) перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты («отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее высокообеспеченных бюджетными доходами муниципальных образований);
- 4) средства, предоставляемые местным бюджетам на исполнение делегированных полномочий через фонд компенсаций.

Первые два инструмента позволяют органам власти субъекта Российской Федерации обеспечить местные бюджеты собственными (т. е. нецелевыми) доходами. Перед ними стоит задача выбора, в какой пропорции разделить основные средства межбюджетного регулирования между этими двумя каналами передачи средств в местные бюджеты.

В 2000-2003 гг. в субъектах Российской Федерации действовало несколько принципиальных схем отчислений от регулирующих налогов:

1. Нормативы отчисления в местные бюджеты закрепляются на одинаковом для всех муниципальных образований уровне. Этот принцип снижает риски возникновения трений между органами власти разных уровней по поводу методики определения нормативов, которые возникают при их дифференциации. В 2001-2003 гг. одинаковые для всех местных бюджетов нормативы отчисления по регулирующим доходам были установлены лишь чуть более, чем в четверти всех субъектов Российской Федерации.

2. Нормативы отчисления закрепляются на одинаковом уровне для двух-трех групп муниципальных образований. Считается, что налоговая база большинства муниципальных образований ограничена. Чтобы сократить объем взаимных перечислений денежных средств между региональным и местными бюджетами, муниципальным образованиям с низкой бюджетной обеспеченностью устанавливаются повышенные нормативы отчисления по регулирующим

доходам. Соответственно нормативы отчисления для финансово обеспеченных городов и районов оказываются заниженными относительно общей массы муниципальных образований. В 2001-2003 гг. группа таких субъектов Российской Федерации сократилась в пользу увеличения доли регионов с большой дифференциацией нормативов.

3. Наиболее распространенная схема межбюджетных отношений (характерная более чем для половины субъектов Российской Федерации) подразумевает большое количество вариантов сочетаний нормативов отчисления по разным регулирующим доходам с относительно низкой зависимостью муниципальных образований от финансовой помощи из регионального бюджета.

Закрепление нормативов отчислений на длительный срок дает возможность местным органам власти самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период и как следствие осуществлять долгосрочные программы развития и повышение стимулов у муниципальных образований к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на их территории налоговой базы.

Однако данный инструмент может обладать существенным ограничением: с одной стороны, неравномерность размещения налоговой базы по территории субъекта Российской Федерации может привести к существенным различиям бюджетной обеспеченности различных муниципальных образований в результате закрепления единых нормативов. С другой стороны, ежегодное распределение средств в местные бюджеты через фонды финансовой поддержки позволяет обеспечить более равномерное распределение средств между местными бюджетами, однако при этом снижает заинтересованность местных органов власти в повышении собираемости налогов и развитии собственной налоговой базы.

Таким образом, выбор пропорции между объемом средств, передаваемых в местные бюджеты в форме отчислений от налогов и объемами средств, перераспределяемых через фонды финансовой поддержки, определяется компромиссом между эффективностью и равномерностью распределения финансовых ресурсов.

Третий инструмент межбюджетного регулирования – *«отрицательные трансферты»*, возможность использования которых органами власти субъекта Российской Федерации предусмотрена новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации, позволяет увеличить соотношение, в котором будут использоваться единые нормативы отчислений и средства, предоставляемые через фонды финансовой поддержки в сторону использования первых. Установление более высоких нормативов отчислений в местные бюджеты, приводящее к значительно превышающей среднее значение бюджетной обеспеченности отдельных муниципалитетов, может быть компенсировано перераспределением части возникающих у них излишков средств в менее обеспеченные местные бюджеты с помощью механизма «отрицательных трансфертов». При этом стимулирующая роль более высоких нормативов полностью сохраняется у всех муниципалитетов, которые не перечисляют «отрицательные трансфер-

ты», и частично сохраняется у муниципальных образований, подпадающих под критерий взимания «отрицательного трансферта», поскольку изъятой окажется лишь некоторая доля возникающих излишков средств.

Средства на исполнение делегированных полномочий (четвертый инструмент) должны передаваться местным бюджетам в виде субвенций и распределяться независимо от остальных видов финансовой помощи, исходя из численности потребителей соответствующих бюджетных услуг.

Остановимся более подробно на рассмотрении второго инструмента межбюджетного регулирования – средства, предоставляемые местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки.

В субъектах Российской Федерации накоплен значительный опыт формирования в составе региональных бюджетов и распределения между муниципальными образованиями фондов оказания помощи местным бюджетам. Как правило, данные методики закрепляются теми или иными нормативными правовыми актами, часто – региональными законами. Многие положения этих документов основываются на Временных методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений (далее – Рекомендации), одобренных Министерством финансов Российской Федерации.

В последнее время все большую роль в доходах местных бюджетов начинает играть безвозмездная помощь от бюджетов других уровней. Так, в Республике Карелия ситуация выглядит следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Структура доходов местных бюджетов в Республике Карелия, %

Группа доходов	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Налоговые доходы	71,2	57,2	41,1	51,0
Неналоговые доходы	7,4	4,6	6,0	7,5
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, безвозмездные перечисления от государственных организаций	0,6	5	5,4	5,4
Безвозмездная помощь	20,8	33,2	47,5	36,1

Источник: данные годовых отчетов Министерства финансов Республики Карелия об исполнении консолидированного бюджета Республики Карелия.

В 2003 году объем безвозмездных перечислений в местные бюджеты Республики Карелия был несколько ниже по сравнению с предыдущим годом за счет увеличения нормативов отчислений от регулирующих налогов в пользу муниципалитетов, что, соответственно, нашло отражение в увеличении налоговых доходов муниципалитетов в их общей структуре. Несмотря на это, удель-

ный вес финансовой помощи в доходах местных бюджетов остается по-прежнему высоким.

Именно это обстоятельство и диктует необходимость как рассмотрения теоретических основ предоставления финансовой помощи местным бюджетам, так и выработки практических рекомендаций по повышению ее эффективности.

В Республике Карелия внедрена формализованная методология распределения выравнивающих трансфертов. Основная концепция методики распределения выравнивающих трансфертов из республиканского бюджета в муниципалитеты прописана в законе «О бюджетном процессе в Республике Карелия» (ст. 22).

Основные положения определения доходной части бюджетов разъясняются в пояснительной записке к проекту закона Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия», а также в справочных материалах Министерства финансов Республики Карелия.

Расходные потребности регламентируются законом Республики Карелия «О республиканских социальных и финансовых нормативах Республики Карелия», а также законом «О бюджетном процессе в Республике Карелия», который перечисляет расходные полномочия, финансируемые исключительно из республиканского бюджета.

Последовательность внедрения методики соответствует предложенной в Рекомендациях:

1. На первом этапе производится разграничение расходных полномочий между региональным и местными бюджетами. Это дает возможность рассчитать индекс бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов показывает, на сколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) на данной территории по сравнению со средним по Республике Карелия уровнем и рассчитывается как отношение показателя среднедушевых расходов отдельного муниципального образования к показателю, сложившемуся в среднем по Республике Карелия. Среднедушевые расходы по каждому муниципальному образованию определяются на основе показателя зависимости между суммарными текущими расходами и численностью постоянного населения. Расчет сумм текущих расходов производится в соответствии с законодательно установленными расходными полномочиями органов местного самоуправления.

Расходы, по которым определена минимальная социальная норма обеспеченности населения важнейшими социально-культурными, жилищно-бытовыми и другими услугами, рассчитываются на основании Закона Республики Карелия «О республиканских социальных и финансовых нормативах Республики Карелия» с учетом предлагаемых изменений.

По учреждениям и мероприятиям, нормативы на содержание и проведение которых не разрабатывались, потребность в средствах определяется в соответствии с действующими нормативными документами прямым счетом с

учетом необходимости достижения наилучшего результата с меньшими затратами.

Объем суммарных текущих расходов муниципальных образований на планируемый бюджетный год не должен превышать оценки суммарных бюджетных доходов.

2. Законом «О бюджете Республики Карелия» производится разграничение доходных источников между региональным и местным уровнем. Это позволяет оценить доходный потенциал территорий.

3. На основе имеющихся данных производится расчет доходного потенциала и расходных потребностей и исчисляется объем выравнивающих трансфертов, а также объем целевого финансирования федеральных и республиканских мандатов через субвенции. Расчет производится по единой формализованной методике для всех муниципальных образований.

На основании оценки доходного потенциала территорий и индексов бюджетных расходов производится исчисление объема выравнивающих трансфертов. Для расчета финансовой помощи местным бюджетам предусматривается формула:

$$V_{\text{терр}} = (\text{СДД}_{\text{респ}} * \text{ИБР}_{\text{терр}} - \text{СДД}_{\text{терр}}) * N_{\text{терр}},$$

где

$V_{\text{терр}}$ – объем трансфертов из республиканского бюджета в бюджет муниципального образования,

$\text{СДД}_{\text{респ}}$ – среднедушевые доходы по республике (суммарный доходный ресурс всех территорий с учетом объема Фонда поддержки местных бюджетов деленный на общую численность постоянного населения республики),

$\text{СДД}_{\text{терр}}$ – среднедушевые доходы муниципального образования,

$\text{ИБР}_{\text{терр}}$ – индекс бюджетных расходов муниципального образования,

$N_{\text{терр}}$ – численность населения муниципального образования.

Формула определения выравнивающих трансфертов закреплена в республиканском законе «О бюджетном процессе в Республике Карелия» (табл. 2).

Предоставляемые из Фонда трансферты являются нецелевыми трансфертами и расходуются территориями в соответствии с приоритетами расходования бюджетных средств.

С учетом имеющегося объема средств минимальная бюджетная обеспеченность муниципальных образований доводится до среднего уровня по Республике. При этом в 2004 году трансферты из республиканского бюджета получают 17 из 19 муниципалитетов. Две территории, чья бюджетная обеспеченность до распределения составляла 0,86 и 0,9, были исключены из рассмотрения, так как этот показатель выше среднего по республике (с учетом средств Фонда).

*Результаты расчетов объемов выравнивающих трансфертов
из республиканского бюджета в 2004 году, тыс. рублей*

Территория	Средне- душевые доходы, собствен- ные	Средне- душевые расходы	Бюджетная обеспечен- ность без учета фи- нансовой помощи	Объем трансфер- тов*	Бюджетная обеспечен- ность с уче- том финан- совой по- мощи
1. Петрозаводск	3 214	3 589	0,90	0	0,90
2. Костомукша	5 147	5 992	0,86	0	0,86
3. Сортавала	2 268	5 127	0,44	63 432	0,81
4. Сегежа	2 498	5 359	0,47	89 373	0,81
5. Кемь	2 813	5 700	0,49	39 969	0,81
6. Кондопога	3 263	4 400	0,74	13 940	0,81
7. Питкяранта	2 273	5 026	0,45	45 957	0,81
8. Беломорский	1 966	5 678	0,35	66 787	0,81
9. Калевальский	3 263	6 927	0,47	24 137	0,81
10. Лахденпохский	1 711	5 341	0,32	46 232	0,81
11. Лоухский	2 265	6 389	0,35	61 317	0,81
12. Медвежьегорский	1 517	5 175	0,29	106 317	0,81
13. Муезерский	2 585	6 385	0,40	44 687	0,81
14. Олонецкий	1 107	5 062	0,22	85 233	0,81
15. Прионежский	2 049	5 211	0,39	44 031	0,81
16. Пряжинский	1 587	4 755	0,33	42 969	0,81
17. Пудожский	1 646	4 936	0,33	67 914	0,81
18. Суоярвский	2 566	5 058	0,51	34 841	0,81
19. Вепсская волость	2 571	4 694	0,55	4 178	0,81
ВСЕГО по местным бюджетам	2 726	4 654	0,59	881 314	0,81

* Трансферты предоставляются только тем территориям, бюджетная обеспеченность которых ниже среднего по республике.

Источник: расчетные данные Министерства финансов Республики Карелия.

Таким образом, использование установленной формулы при распределении выравнивающих трансфертов из республиканского бюджета обеспечивает доведение бюджетной обеспеченности территорий до заданного с учетом имеющегося объема средств уровня, т. е. фактически распределение трансфертов происходит по принципу “гарантированного минимума”.

Метод достижения бюджетной обеспеченности наиболее неблагополучных территорий имеет свои преимущества. В частности, этим достигается выполнение критерия социальной справедливости, когда наиболее “бедные” территории подтягиваются до некоторого фиксированного уровня. С другой стороны, такой

подход лишает местные власти всяких стимулов к совершенствованию качества управления финансами и заинтересованности в увеличении объемов налоговой базы, так как объем трансфертов фактически снижается в зависимости от их усилий. Так, в случае роста налогооблагаемой базы вследствие создания региональными властями благоприятной экономической обстановки объем трансфертов из республиканского бюджета уменьшается на ту же величину, что с учетом существующей дефицитности сводит усилия на нет. Таким образом, критерий экономической эффективности не выполняется.

Альтернативным подходом является применение метода “пропорционального выравнивания”. Основным критерием, используемым при определении объема трансфертов, является не само значение бюджетной обеспеченности, а величина отклонения от целевого уровня.

С помощью пропорциональных трансфертов покрывается определенная доля отклонения от целевого значения, которая определяется на основании общего объема фонда финансовой поддержки. В этом случае повышение налогооблагаемой базы в муниципальном образовании приведет лишь к частичному снижению выравнивающего трансферта. Это способствует повышению заинтересованности местных властей в экономическом развитии территорий, наращивании производственного и налогового потенциала городов и районов. Основной мотивационный тезис, которому следует эта методология, – это “для получения усилий необходимо создать неравенство” или “неравенство порождает усилия”.

В качестве примера пропорционального выравнивания можно использовать методологический подход распределения первой части трансфертов из федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

Возможным оказывается также применение обоих методов распределения трансфертов – пропорционального выравнивания и гарантированного минимума. Одним из примеров такого подхода является действующая процедура распределения выравнивающих трансфертов ФФПР, где 80% объема средств распределяется пропорционально, а затем с помощью оставшихся 20% наиболее неблагоприятные районы поднимаются до гарантированного уровня.

К числу регионов, использующих наряду с выравниванием уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований методы стимулирования деятельности местных органов власти по мобилизации доходов в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, относятся Республика Бурятия, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Астраханская, Брянская, Волгоградская, Вологодская, Калужская и ряд других областей. В качестве показателя, отражающего вклад муниципальных образований в достижение поставленных целей и пропорционально которому происходит деление стимулирующей части фонда финансовой поддержки муниципальных образований, могут служить либо объем дополнительно собранных доходов с территорий конкретных муниципальных образований, либо сравнительные темпы экономического роста. Стимулирующий эффект достигается также при закреплении

за местными бюджетами единых нормативов отчислений от регулирующих налогов на долгосрочной основе.

Таким образом, возвращаясь к основным инструментам межбюджетного регулирования, перечисленным вначале, для повышения заинтересованности муниципалитетов в собственном развитии необходимо: во-первых, долгосрочное и единое закрепление нормативов отчислений от регулирующих налогов, во-вторых, наличие стимулирующей составляющей в законодательно закрепленной формуле расчета финансовой помощи местным бюджетам, а также в создании таких фондов, как фонд муниципального развития (инвестиционная поддержка развития общественной инфраструктуры) и фонд реформирования (стимулирования) муниципальных финансов (активизация процессов финансового оздоровления муниципальных финансов, содействие реформированию бюджетной сферы, стимулирование экономических реформ в муниципальных образованиях). Эти проблемы становятся еще более актуальными в условиях введения в действие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



**ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
МИНИМАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ
ДЛЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ
КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

О. А. Гришанова

Доцент кафедры финансов и банковского дела
Ивановского государственного университета, г. Иваново

В последние несколько лет в стране решаются очень важные проблемы бюджетной системы – реформируются межбюджетные отношения, т. е. разграничиваются бюджетные полномочия по уровням бюджетной системы, как по доходам, так и по расходам. При этом проблема оптимизации бюджетных расходов, повышения эффективности использования средств бюджетов разного уровня остается одной из самых острых.

Преобладает мнение, что межбюджетные отношения предопределяются, прежде всего, первичным распределением доходов и полномочий, что от первичного поступления налогов зависят величина встречных потоков и эффективность работы бюджетной системы. Поэтому в первую очередь решается вопрос о разграничении доходов по уровням бюджетной системы, пытаются отойти от регулирующих доходов, превратив их в закрепленные. Проект изменений Бюджетного кодекса «О внесении изменений и дополнений в Бюджет-

ный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» по ст. 47-63 определяет конкретные ставки и нормативы налоговых доходов в разные уровни бюджетной системы¹.

Но как бы не распределяли и не называли доходы бюджетов, приоритетными в сбалансированности бюджетов будут расходы, в большей степени социальные. И важным является количественная и качественная определенность объема принятых на себя государством социальных обязательств, которая требует точной оценки.

В настоящее время существующий порядок планирования социальных расходов региональных бюджетов, как правило, исходит из фактически сложившегося их уровня в регионе, корректируемого на индекс инфляции. В последние годы отраслевые министерства рассчитывают средний норматив текущих бюджетных расходов на предоставление ряда социальных услуг, а Минфин России рекомендует использовать его при формировании бюджетов регионов.

В то же время имеющиеся многочисленные законодательные акты устанавливают порядок формирования расходной части региональных и местных бюджетов на основе минимальных государственных социальных стандартов (МГСС). Это указание имеется в Бюджетном кодексе РФ, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» (п. 4 ст. 37). Поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти различных уровней предусматривался и Концепцией реформирования межбюджетных отношений на 1999-2001 гг.

В существующей редакции Бюджетного кодекса РФ (ст. 65) определяется, что «формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации».

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг².

При этом в ссылке к этой статье приводится изменение данной формулировки: «Федеральным законом от 5 августа 200 г. № 116-ФЗ часть первая статьи 65 излагается в новой редакции, которая вводится в действие со дня введения в действие Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах: «Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативах финансовых затрат на

¹ www.minfin.ru.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Проспект, 2003. С. 29.

оказание государственных услуг и единых методических основах расчета минимальной бюджетной обеспеченности»³.

Не только при определении суммы расходов бюджетов необходимо руководствоваться нормативами минимальной бюджетной обеспеченности и нормативами финансовых затрат на предоставление государственных услуг.

Бюджетный кодекс РФ (ст. 135) определяет приоритетность финансирования расходов бюджетов всех уровней, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов, при безусловном исполнении долговых обязательств.

Пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета не могут быть включены иные расходы, не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов.

Поскольку до сих пор не утверждены нормы и финансовые нормативы МГСС, в государстве нашли другой выход в этой ситуации. Статья 65 в проекте «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» полностью изменена по содержанию. Из нее исчезло все, что касалось МГСС. В новой редакции статьи предусматривается, что «формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов».

Кроме того, в проекте представлено совершенно новое содержание главы 16 Бюджетного кодекса РФ, в которой статья 135 называется «Формы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации» вместо ныне существующей «Предоставление финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности». Однако, изменив редакцию некоторых статей и глав, проблему финансирования социальных расходов субъектов Федерации этим не решили. Она осталась и требует незамедлительного решения, если государство не отказывается от социальных гарантий гражданам, предусмотренных Конституцией РФ. При этом государству следует четко сформулировать свои обязательства перед населением, прежде всего вытекающие из статей Конституции РФ. Речь должна идти о гарантиях для малообеспеченных и нетрудоспособных членов общества в форме минимальных государственных стандартов потребления благ и услуг.

³ Там же.

Прежде чем решать вопрос, каким образом определять размер средств, необходимых для финансирования МГСС, необходимо определиться в сути некоторых используемых понятий: «минимальные государственные социальные стандарты», «нормативы финансовых затрат», «нормативы минимальной бюджетной обеспеченности».

Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 6) определяет только два понятия из трех:

– *минимальные государственные социальные стандарты* – государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов *гарантируется* государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации;

– *минимальная бюджетная обеспеченность* – *минимально допустимая стоимость* государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Таким образом, в первом случае – это перечень услуг, которые государство должно оказывать на безвозмездной и безвозвратной основах, а во втором – это минимальная стоимость данных услуг, ниже которой опускаться нельзя.

В то же время в статье 135 указывается, кем устанавливаются все три показателя и чем определяются их размеры: «Перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом и *определяются возможностями* консолидированного бюджета Российской Федерации. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством Российской Федерации»⁴.

Из этих определений следует, что это – устанавливаемые количественные показатели минимальной потребности граждан, но ограниченные возможностями размеров бюджетных средств. В таком случае трудно удостовериться, что это действительно показатели минимальной потребности граждан.

В проекте Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах», внесенном для обсуждения в Государственную думу РФ группой депутатов 24.05.02., даются определения основных понятий. Минимальные государственные социальные стандарты понимаются как *единые требования к объему и качеству* предоставления определенного вида бесплатных услуг. Минимальные социальные нормы – это единые или групповые *удельные показатели необходимой обеспеченности* населения важнейшими социальными услугами по их видам. Финансовые нормы – это денежное выражение минимальных социальных норм.

⁴ Там же.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь (под редакцией А. Г. Грязновой) определяет МГСС как «установленные законодательством РФ минимально необходимые *гарантии* социальной защиты, обеспечивающие удовлетворение важнейших потребностей человека»⁵.

Развернутое определение МГСС дают авторы в книге «Финансово-экономические проблемы муниципальных образований: *«Государственные минимальные социальные стандарты – это устанавливаемые и регламентируемые государством качественные и количественные характеристики важнейших социальных потребностей человека на минимально необходимом уровне, доступность которых гарантируется государством их бесплатностью или доступностью платы за счет средств бюджетов, внебюджетных фондов, страховых фондов и иных средств»*⁶.

Раскрывают авторы и понятие норматива финансовых затрат: «минимально необходимые нормы расходов (финансовые нормативы) – денежное выражение социальных норм»⁷. А «минимальные социальные нормы» – это единые или групповые удельные показатели необходимой обеспеченности важнейшими социальными услугами и благами в натуральном выражении по их видам на соответствующую единицу или соответствующее количество единиц».

Из вышеприведенных определений видно, что до сих пор нет единообразия в определении понятий, имеющих существенное значение при составлении проектов бюджетов (для расчета минимально необходимых расходов бюджетов, определения объемов финансирования отраслей социальной сферы и т. д.) и исполнения бюджетов, а также для упорядочивания и совершенствования межбюджетных отношений.

По нашему мнению, если понятие «стандарт» толковый словарь русского языка определяет как «образец, которому должно соответствовать, удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам, а также документ, содержащий в себе соответствующие сведения»⁸, то МГСС – это документ. В нем должны содержаться:

- перечень услуг по отраслям, которые государство должно оказывать гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- минимальные социальные нормы – показатели необходимой обеспеченности в натуральном выражении на соответствующую единицу вида услуг;
- финансовые нормы – денежное выражение социальных норм;

⁵ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А. Г. Грязновой. С. 230.

⁶ Финансово-экономические проблемы муниципальных образований / Под ред. д. э. н., проф. Н. Г. Сычева и д. э. н., проф. К. И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 130.

⁷ Там же. С. 131.

⁸ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М., 1997. С. 762.

– минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Исходя из всего вышесказанного, необходимо ответить на вопрос, что является наиболее сложным и трудоемким для формирования МГСС: определение состава МГСС, минимальная бюджетная обеспеченность или нормативы финансовых затрат? Проблема заключается в последнем показателе.

Некоторыми экономистами утверждается, что отсутствие МГСС связано не с невозможностью рассчитать эти показатели, а со слабостью экономических возможностей государства и регионов по реализации закона о МГСС.

Кроме того, в литературе встречаются высказывания, что отсутствие законодательно утвержденных ГМСС, норм и нормативов не случайно⁹. Причинами невозможности реализации модели «социальные стандарты – материальные нормы и нормативы – нормы финансирования» в настоящее время являются многообразие и большая подвижность цен, значительные и постоянно меняющиеся межрегиональные различия в условиях и издержках удовлетворения важнейших социальных потребностей населения.

По мнению авторов, применение в новых условиях норм и нормативов может осуществляться при распределении на локальном уровне средств бюджетов между отдельными бюджетополучателями. Поэтому, как считают ведущие экономисты России, «когда ставится задача разработки на федеральном уровне подобных норм как одной из основ межбюджетного регулирования территориальных бюджетов, *реализация ее представляется достаточно проблематичной, если не сказать практически нереализуемой*»¹⁰.

И это действительно так, если задаваться целью – рассчитать систему норм и нормативов индивидуально для каждого региона и муниципального образования. Следовательно, нужно искать выход из создавшейся ситуации через другие имеющиеся нормы и нормативы.

Отсутствие единой методологии бюджетного планирования расходов в субъектах РФ сводит на нет все мероприятия по совершенствованию бюджетного регулирования, так как последнее касается в основном только бюджетных доходов, размеров и форм предоставления финансовой помощи. Единый подход к планированию расходов, большая часть которых относится к социальным, на основе формализованной методики с использованием МГСС позволил бы лучше сбалансировать бюджеты регионов, изменить направления и размеры финансовых потоков.

⁹ Бирюков А. Г. К оценке бюджетной обеспеченности регионов // Финансы. 2001. №4. С. 10.

¹⁰ Финансово-экономические проблемы муниципальных образований. С. 131.

Проблема, которую необходимо решить в первую очередь, – состав перечня услуг МГСС. И решать ее можно не на пустом месте.

В отдельных субъектах Федерации эту проблему пытаются решить собственными силами, но перечень услуг не везде одинаков. Анализ состояния разработки и утверждения региональных МГСС в некоторых субъектах Федерации показал, что в настоящее время перечень в основном состоит из пяти наименований: жилищно-коммунальное хозяйство; народное образование; культура и искусство; здравоохранение; социальная защита населения. Однако это не означает, что при разработке и утверждении МГСС надо исходить только из этого перечня. В частности, в Ивановской и Костромской областях этот перечень услуг расширен до восьми пунктов. В последние годы многие регионы в той или иной мере были вынуждены принимать нормативы минимальной социальной (бюджетной) обеспеченности или нормативы финансирования бюджетных услуг. Но такие законодательные акты по минимальным социальным стандартам (или нормативам минимальной бюджетной обеспеченности) принимаются отнюдь не во всех регионах. Чаще всего рассчитываются они на основе фактически произведенных расходов и не являются нормативами по существу, а являются средними расходами, сложившимися на территории. В то же время для стран, где финансирование по нормативу является нормой бюджетирования, норматив становится инструментом повышения эффективности.

Минимальные (средние) нормативы финансовых затрат в Ивановской области были установлены Законом «Об областном бюджете на 2001 г.» в «Методике распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из областного фонда финансовой поддержки муниципальных образований» по следующим видам бюджетных расходов: органы местного самоуправления; топливно-энергетический комплекс; автомобильный транспорт; жилищно-коммунальное хозяйство; образование; культура и искусство; здравоохранение, физическая культура и спорт; социальная политика, в т. ч. молодежная.

Распределение муниципальных образований по группам (четыре группы) в зависимости от численности проживающего населения произведено только по расходам на содержание органов местного самоуправления.

И при формировании финансовых нормативов по статье «Культура и искусство» муниципальные образования разбиты по группам в зависимости от размера библиотечного фонда для финансирования библиотек.

Никаких поправочных коэффициентов к установленным нормативам не применяется. Однако размер норматива установлен дифференцированно в зависимости от местности – городская или сельская. По разделу ЖКХ муниципальные образования разбиты на 2 группы, критерием является дифференцированный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг по отношению к среднеобластной.

Образование, здравоохранение, физическая культура, социальная политика исчисляются по нормативам на 1 человека (жителя), потребляющего данные услуги.

В Костромской области в 1998 г. принят Закон «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Костромской области» №33 от 9.12.98 г. (с последующими изменениями). Система нормативов минимальной бюджетной обеспеченности состоит из: минимальных нормативов Костромской области для формирования областного бюджета и минимальных нормативов Костромской области для формирования бюджетов муниципальных образований по следующим наименованиям отраслей: транспорт, связь и информатика; жилищно-коммунальное хозяйство; образование; культура, искусство и кинематография; здравоохранение и физическая культура; социальная политика, в т. ч. молодежная; расходы на содержание органов управления.

При этом муниципальные образования области разбиты на группы по определенным показателям в зависимости от отрасли:

1) численность всего населения – на пять групп по образованию, культуре и искусству, кинематографии и социальной политике и в возрасте от 14 до 30 лет на пять групп по молодежной политике;

2) структура расходов на социально-культурные мероприятия – три группы по физической культуре и спорту;

3) без группировки – по единому нормативу – по здравоохранению, социальной защите и летнему отдыху детей;

4) разница между расчетным и действующим тарифом на шесть групп по автомобильному и электрическому транспорту;

5) численность населения в городах и районах – соответственно три и четыре группы для расходов на содержание органов управления.

Отдельные нормативы корректируются на поправочные коэффициенты для некоторых муниципальных образований в связи с их особенностями. Например, по расходам по статье «Общеобразовательные школы» повышающие коэффициенты установлены для низкокомплектных школ в определенных районах, по статье «Здравоохранение» установленный норматив в руб. на 1 жителя изменяется на повышающий поправочный коэффициент для 6 муниципальных образований из 29.

Проведенный анализ по двум областям позволяет сделать вывод, что большая часть работы по составу МГСС уже сделана субъектами Федерации, осталось ее обобщить и выбрать по принципу унификации

Можно по-другому подойти к решению проблемы расчета финансовых нормативов, составляющих основу МГСС, – через уже существующие законы о социальных нормах. К ним относятся установленные социальные нормы, утвержденные законодательно, – это потребительская корзина и прожиточный минимум, установленные Федеральными законами «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.97 г. №134-ФЗ и «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» от 20.11.99 г. №201-ФЗ.

Эти показатели являются социальными нормами потребления и финансовыми нормативами для формирования федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом Федеральным законом от 24.10.97 г. №134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» определено, что состав потребительской корзины для Российской Федерации в целом и ее регионов разрабатывается по единой методике, которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17.02.1999 г. №192. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24.10.97г. №134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» субъекты РФ вправе рассчитывать и утверждать при наличии заключения экспертизы Министерства труда Российской Федерации состав потребительской корзины с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления.

В Ивановской области закон о прожиточном минимуме был первоначально принят 16 июня 1999 года за №22-ОЗ, т. е. раньше федерального закона. В нем определялся состав потребительской корзины с широкой детализацией показателей, в частности, раздел «Продукты питания» содержал 41 пункт наименований. Впоследствии он был приведен в соответствие с Федеральным законом «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» от 20.11.99 г. №201-ФЗ, законом от 10.12.2001 г. №80-ОЗ, где перечень показателей был существенно сокращен.

Во Владимирской и Костромской областях законы о потребительской корзине приняты были соответственно за №30-ОЗ от 07.05.2001 г. и №24-ЗКО от 16.10.2001 г., которые полностью соответствуют Федеральному закону.

Сравнительный анализ количественных показателей потребительской корзины по трем областям позволил сделать вывод, что уровень потребления практически одинаковый, стохастическая теснота связи между всеми показателями составляет 0,999...

О попытках применения показателя прожиточного минимума в качестве основы для планирования социальных расходов уже сообщалось в периодической печати, в частности, в журнале «Финансы»¹¹. Но авторы столкнулись с проблемой неполного соответствия перечня расходов для расчета прожиточного минимума и бюджетных расходов, планируемых для бюджетных организаций по бюджетной классификации. Чтобы избежать подобной проблемы, считаем необходимым прожиточный минимум взять за базу для расчета поправочных коэффициентов при расчете финансовых нормативов МГСС. Для сглаживания возможных ценовых колебаний по регионам следует расширить перечень показателей потребительской корзины, как это было разработано ранее в Ивановской области. Возможность применения такого подхода при расчете МГСС подтверждают и статистические данные стоимости минимального

¹¹ А. М. Балтина. Социальные расходы как объект бюджетного регулирования // Финансы. 2003. №9. С. 60.

набора продуктов питания в федеральных округах¹². Если Центральный округ взять за базу, то разброс коэффициентов отклонений в стоимости резко отличается по Южному округу – 0,89 и Дальневосточному – 1,2. В остальных округах различия составляют 0,01 – 0,1. Соотношения максимальной и минимальной стоимости набора внутри федеральных округов также находятся примерно на одном уровне – в пределах 1,32 – 1,25, кроме Центрального и Дальневосточного округов, где коэффициенты составляют соответственно 1,54 и 2,7.

МГСС могут быть разработаны для региона (группы регионов в разрезе федеральных округов), принятого за базовый, финансовые нормы и нормативы будут рассчитываться исходя из цен данного региона. Далее показатели базового региона должны корректироваться на коэффициент соотношения регионального прожиточного минимума к аналогичному показателю базового региона. Статистические данные изменения индекса потребительских цен по округам Российской Федерации и внутри округов¹³ показывают, что разброс показателей не слишком различается.

Единый подход к планированию социальных расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на основе МГСС, скорректированных по прожиточному минимуму, позволит реально рассчитать потребность в средствах бюджетов всех уровней и проводить единую социальную политику, направленную на повышение жизненного уровня населения. Это позволит также рассчитать реальную потребность в доходах бюджетов в виде финансовой помощи для тех регионов, где собственных доходов недостаточно в силу объективных факторов, и исключить финансирование социальных расходов по остаточному принципу.

Высказывания отдельных экономистов¹⁴, представляющих Правительство Российской Федерации, о том, что «планирование бюджетных расходов по единым государственным стандартам (социальным нормативам) без привязки к реальным доходам, которыми располагает каждый регион, неприемлемо для федерального центра, поскольку неизбежно приводит к превышению расходных потребностей регионов над доходными возможностями федерального бюджета», не могут быть оправданием. В федеральном бюджете есть свободные средства, которые сосредоточены в Стабилизационном фонде. Более того, если расходы привязывать только к реальным доходам регионов, то бюджетная асимметрия еще больше усугубится.

¹² Вестник экономики. 2003. № 12. С. 6.

¹³ Там же. С. 20.

¹⁴ В. Б. Христенко. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. С. 594.



БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ В СВЕТЕ ПОЛИТИКИ УДВОЕНИЯ ВВП

В. А. Гуртов

Директор Центра бюджетного мониторинга,
Петрозаводский государственный университет,
профессор, д. ф.-м. н., г. Петрозаводск

В бюджетном послании Федеральному собранию на 2004 год Президент России в качестве одной из главных задач в области экономики на ближайшие 10 лет определил задачу увеличения вдвое валового внутреннего продукта в России [1]. В таблице 1 приведены основные макроэкономические показатели развития экономики Российской Федерации за предыдущие четыре года и прогноз на 2004 год. Из таблицы 1 видно, что величина валового внутреннего продукта, рассчитанная на душу населения, в РФ составляет в 2003 году 88,2 тыс. руб. и двукратное увеличение даст величину ВВП около 176,4 тыс. руб. к 2010 году.

Для проведения сравнительного анализа с другими странами полезно пересчитать ВВП из рублевого в долларовый эквивалент. Процедура пересчета ВВП из рублевого в долларовый эквиваленты неоднозначна [2]. Возможно использовать как рыночный курс рубля к доллару, так и эффективный курс, рассчитанный на основе паритета покупательной способности. Для бедных стран курс национальной валюты, рассчитанный на основе паритета покупательной способности, ниже, чем рыночный курс. Для стран OECD этот показатель близок к единице. Коэффициент этого занижения составляет 3,1 для Российской Федерации по состоянию на 2000 год [3]. Таким образом, для 2004 года величина эквивалента пересчета может составлять от 30 руб./доллар до 10 руб./доллар. В таблице 1 приведены пересчетные данные по душевому объему ВВП, использующие среднегодовой рыночный курс доллар/руб.

Таблица 1

Динамика бюджетной системы Российской Федерации

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
ВВП (млрд. руб.)	7 302,2 (отчет Пр-ва РФ)	9 040,8 (отчет Пр-ва РФ)	10 863 (отчет Пр-ва РФ)	11 590 (оценка, рост 6,7%)	12 520 (прогноз, рост 8%)
Население (млн. человек)	145,56	144,82	143,95	142,78	141,96
Средний курс доллар/рубль	28,13	29,21	31,35	30,61	30,0
ВВП доллар/человек	1 783	2 137	2 407	2 652	2 940
Расходы ФБ (млрд. руб.)	1 051,4 (отчет Пр-ва РФ)	1 355,7 (ФЗ «Об исп. ФБ за 2001 г.»)	1 974,4 (ФЗ «Об исп. ФБ за 2002 г.»)	2 345,6414 (ФЗ «О ФБ на 2003 г.»)	2 659,447 (ФЗ «О ФБ на 2004 г.»)
Расходы ФБ на образование (млрд. руб.). Статья 1400	38,127	54,498	81,718	97, 672	117,791

В 28 развитых странах, входящих в организацию экономической кооперации и развития OECD, величина ВВП находится в диапазоне от 5 тысяч до 38 тысяч долларов США, причем в странах ЕС минимальное значение составляет 25 тысяч долларов на жителя в Италии и Финляндии [4]. Таким образом, даже при удвоении ВВП возможности бюджетной системы Российской Федерации по увеличению финансирования социальной сферы сильно ограничены.

Анализ структуры расходной части бюджетной системы Российской Федерации показывает, что бюджетные расходы в области образования в удельном плане являются достаточно высокими и составляют 4,43% от всех расходов федерального бюджета. Эта цифра близка к аналогичным в странах ЕС. К сожалению, в абсолютном выражении расходы на образование высокими назвать нельзя. Если пересчитать расходы всех уровней бюджетов в России (федерального, регионального и местного) в расчете на одного бюджетного студента, то в 2002 году в области высшего профессионального образования (ВПО) эти расходы составляли по рыночному курсу 645 дол./студ. (47 837 651 тыс. рублей – расходы бюджетов всех уровней, 2 920 100 – бюджетных студентов). В области среднего профессионального образования (СПО) расходы составляли 472 доллара на студента (20 000 877 тыс. рублей – расходы бюджетов всех уровней, 1 623 675 – бюджетных студентов) и области начального профессионального образования (НПО) – 686 долларов на студента (27 294 080 тыс. рублей – расходы бюджетов всех уровней, 1 675 900 – бюджетных студентов). В 2003 году ситуация фактически не изменилась.

Полезно провести аналогичный анализ для субъектов Федерации. По многим социально-экономическим показателям Республика Карелия находится вблизи среднероссийских удельных значений [5]. Поэтому ниже будут приведены аналогичные данные по Республике Карелия. В сфере профессиональной подготовки кадров всех трех уровней образования в Республике Карелия в 2003 году было занято свыше 46 тысяч учащихся и студентов. В 2003 году финансовые затраты бюджетов всех уровней на сферу образования составляют по Республике Карелия 3 093,37 млн. рублей, что в консолидированном бюджете Республики Карелия на 2003 год составляет более 28% от всех расходов бюджета.

В таблицах 2 и 3 приведена структура расходов бюджетной системы Российской Федерации и Республики Карелия по разделу «Образование» из бюджетов разных уровней в разрезе уровней образования: высшее профессиональное, среднее профессиональное, начальное профессиональное, общее, дошкольное, переподготовка и повышение квалификации за 2004 год [6, 7].

Таблица 2

*Структура бюджетных расходов по статье “Образование”
по Российской Федерации за 2004 г., тыс. рублей (прогноз)*

Уровни	Средства федерально- го бюджета	Консолидированный бюджет			Все уровни бюджетов
		всего	средства бюджетов субъекта Федерации	средства бюджетов городов и районов	
Высшее профессиональное	68 299 016	5 314 158	4 678 057	636 100	73 613 173
Среднее профессиональное	15 285 092	12 997 348	11 563 417	1 433 932	28 282 440
Начальное профессиональное	24 810 238	10 596 790	9 186 500	1 410 291	35 407 028
Общее	2 013 440	294 828 548	60 339 488	234 489 061	296 841 989
Дошкольное	802 607	65 371 436	10 854 171	54 517 265	66 174 044
Переподготовка и повышение квалификации	1 502 257	2 518 998	2 265 504	253 494	4 021 255
Прочие расходы (с инвестициями)	5 079 217	42 236 603	14 784 518	27 452 085	47 315 821
Все уровни образования	117 791 900	434 715 103	114 069 368	320 645 734	552 507 003

Таблица 3

*Структура бюджетных расходов по статье “Образование”
по Республике Карелия за 2004 г., тыс. рублей (прогноз)*

Уровни	Средства федерально- ного бюд- жета	Консолидированный бюджет			Все уровни бюджетов
		всего	средства бюджетов субъекта Федерации	средства бюджетов городов и районов	
Высшее профессиональное	348.90	1.47	0.56	0.91	350.37
Среднее профессиональное	108.49	80.02	80.02	0.00	188.51
Начальное профессиональное	246.69	82.00	74.25	7.75	328.69
Общее	0.08	2 077.59	153.07	1 924.52	2 077.67
Дошкольное	21.24	452.47	0.00	452.47	473.71
Переподготовка и повышение квалификации	2.58	29.81	27.14	2.67	32.39
Прочие расходы (с инвестициями)	3.16	234.10	39.60	194.50	237.26
Все уровни образования	736.48	2 959.58	374.65	2 584.94	3 696.06

Представляется полезным привести для удобства анализа бюджетные расходы к затратам на одного учащегося. Ниже приведены (табл. 4, 5) эти данные, рассчитанные для различных уровней профессионального образования за 2003 год по Республике Карелия и Российской Федерации в целом (за 2004 год еще нет данных по контингенту учащихся).

Таблица 4

Бюджетные средства по разделу «Образование» за 2003 год по всем уровням образования в расчете на одного бюджетного студента по Республике Карелия, рублей (исполнение)

Уровни	Контингент человек	Средства федерального бюджета	Консолидированный бюджет			Все уровни бюджетов
			всего	средства бюджетов субъекта Федерации	средства бюджетов городов и районов	
Высшее профессиональное	10 220	28 380	1 086	1 012	74	29 466
Среднее профессиональное	9 298	9 951	8 116	8 116	0	18 065
Начальное профессиональное	9 077	23 539	751	11	739	24 290

Таблица 5

Бюджетные средства по разделу «Образование» за 2003 год по всем уровням образования в расчете на одного бюджетного студента по РФ, рублей (исполнение)

Уровни	Контингент, человек	Средства федерального бюджета	Консолидированный бюджет			Все уровни бюджетов
			всего	средства бюджетов субъекта Федерации	средства бюджетов городов и районов	
Высшее профессиональное	2 973 900	19 092	1 485	1 308	178	20 577
Среднее профессиональное	1 621 462	8 039	6 836	6 081	754	14 874
Начальное профессиональное	1 649 400	13 028	5 564	4 824	741	18 593

Расходы на одного бюджетного студента вуза, ссуза или учащегося учреждения начального профессионального образования дифференцированы незначительно и составляют 29,5; 18,0 и 24,3 тыс. руб. (в пересчете по рыночному курсу 1000; 600; 810 долларов) по Республике Карелия в 2003 году. Что же касается вклада федерального и республиканского бюджетов в эту сумму, то по высшему и начальному профессиональному образованию они почти полно-

стью приходится на федеральный бюджет, а по среднему профессиональному образованию – поровну на федеральный и республиканский бюджеты. Для Российской Федерации средние расходы на одного бюджетного студента несколько ниже и составляют 20,6; 14,9 и 18,6 тысячи рублей (в пересчете по рыночному курсу 690; 500; 620 долларов) соответственно для высшего, среднего и начального профессионального образования. Более высокий показатель в Республике Карелия по сравнению с средним значением по Российской Федерации обусловлен северными надбавками к заработной плате преподавателей и ее высоким удельным весом в общем объеме финансирования.

В то же время в среднем по развитым экономическим странам расходы на образование в 2000 году составляли 11 тыс. долларов на студента в области ВПО, в области НПО – около 5,5 тыс. долларов. Видно, что различие в финансировании одного студента примерно двадцатикратное в области ВПО и примерно десятикратное в области НПО. На рисунке 1 показаны в качестве примера сравнительные расходы на высшее профессиональное образование в странах OECD в зависимости от величины валового внутреннего продукта [4].

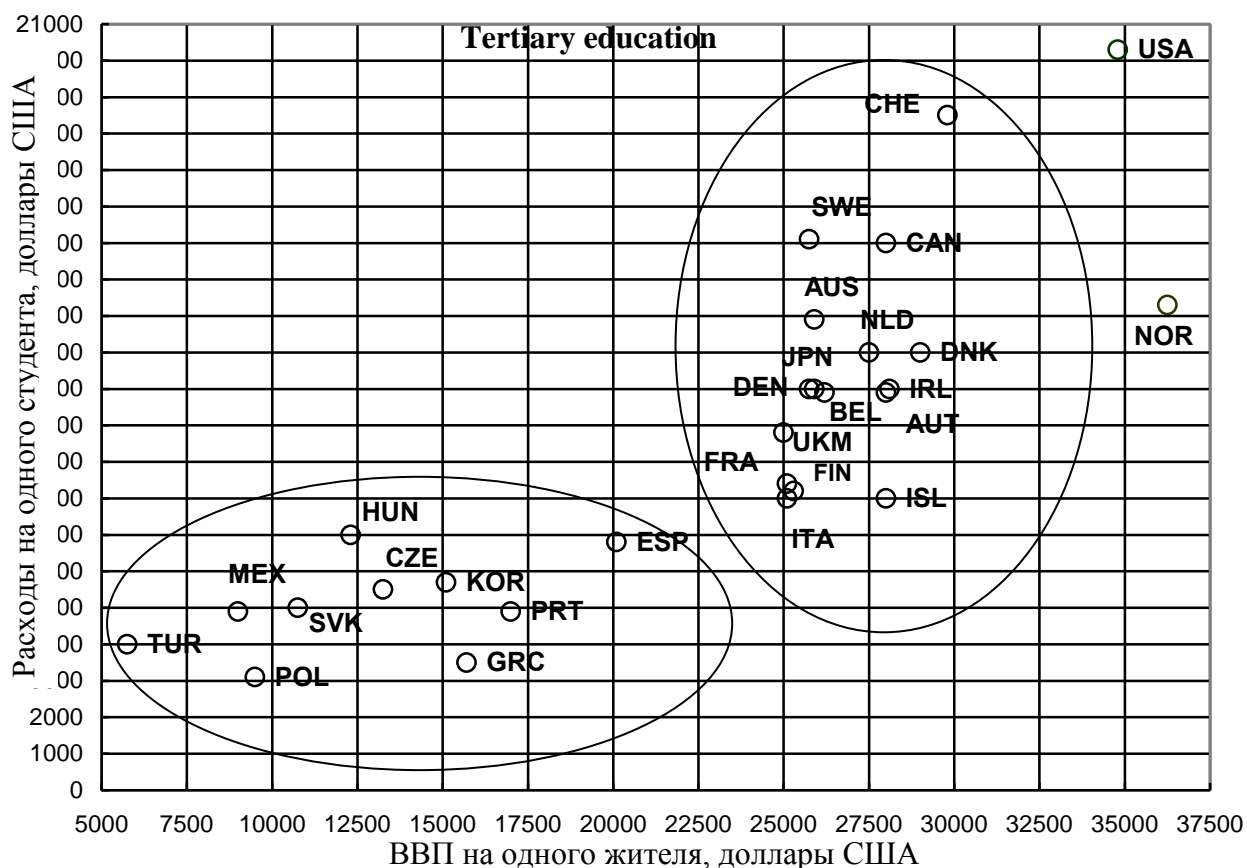


Рис. 1. Расходы системы образования стран OECD на одного студента в области высшего образования в 2000 году в зависимости от ВВП на одного жителя

В этом смысле можно сказать, что бюджетная система РФ является не достаточно эффективной, поскольку низкий удельный уровень финансового обеспечения в системе образования не может обеспечить устойчивого высокого качества подготовки специалистов, причем такого качества, которое бы было на уровне мировых стандартах. Отсюда вытекает важный вывод, заключающийся в том, что, может быть, необходимо изменять парадигму, связанную с финансированием российской системы образования, и переходить от “валового” финансирования образовательных учреждений к финансированию конечного результата.

Важным моментом для системы образования в 2003 году являлось принятие Федерального закона №95-ФЗ от 4 июля 2003 года, который касался изменений в распределении бюджетных полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации [8]. Статья 26.3 этого закона закрепила положение, касающееся того, что « ... к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, которые осуществляются субъектами Федерации самостоятельно, за счет средств бюджета субъекта Федерации, относятся функции предоставления начального и среднего профессионального образования» (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ).

Этот документ является для системы образования исключительно важным, поскольку в структуре федерального бюджета в 2004 году расходы на систему НПО составляют около 25 млрд. рублей, на систему СПО – около 15 млрд. рублей из 118 млрд. рублей, запланированных федеральным бюджетом по статье «Образование». В том случае, если в 2004 году все это финансирование будет передаваться из федерального бюджета в региональный, то эта сумма составляет около 40 млрд. рублей. Даже если только половина системы НПО и СПО перейдет с федерального бюджета на региональный, то сумма расходов для региональных бюджетов все равно значительная. С учетом того, что федеральный бюджет 2004 года уже принят, передача финансирования на региональный уровень может осуществляться за счет изменений величины фонда финансовой поддержки регионам ФФПР. Сама процедура такой передачи является достаточно сложной, и субъекты РФ неоднозначно относятся к этому процессу.

Рассмотрим на примере начального и среднего профессионального образования, какова величина расходы в этом случае и какова их структура в разрезе субъектов Федерации [9].

Исторически сложилось так, что система НПО в российских регионах финансировалась ранее в основном из федерального бюджета. Было только 17 субъектов Федерации из 89, включая Москву и Санкт-Петербург, в котором были достаточно ощутимые расходы регионального бюджета на НПО. На рисунке 2 показано распределение по субъектам Российской Федерации расходов бюджетов всех уровней в расчете на одного учащегося.

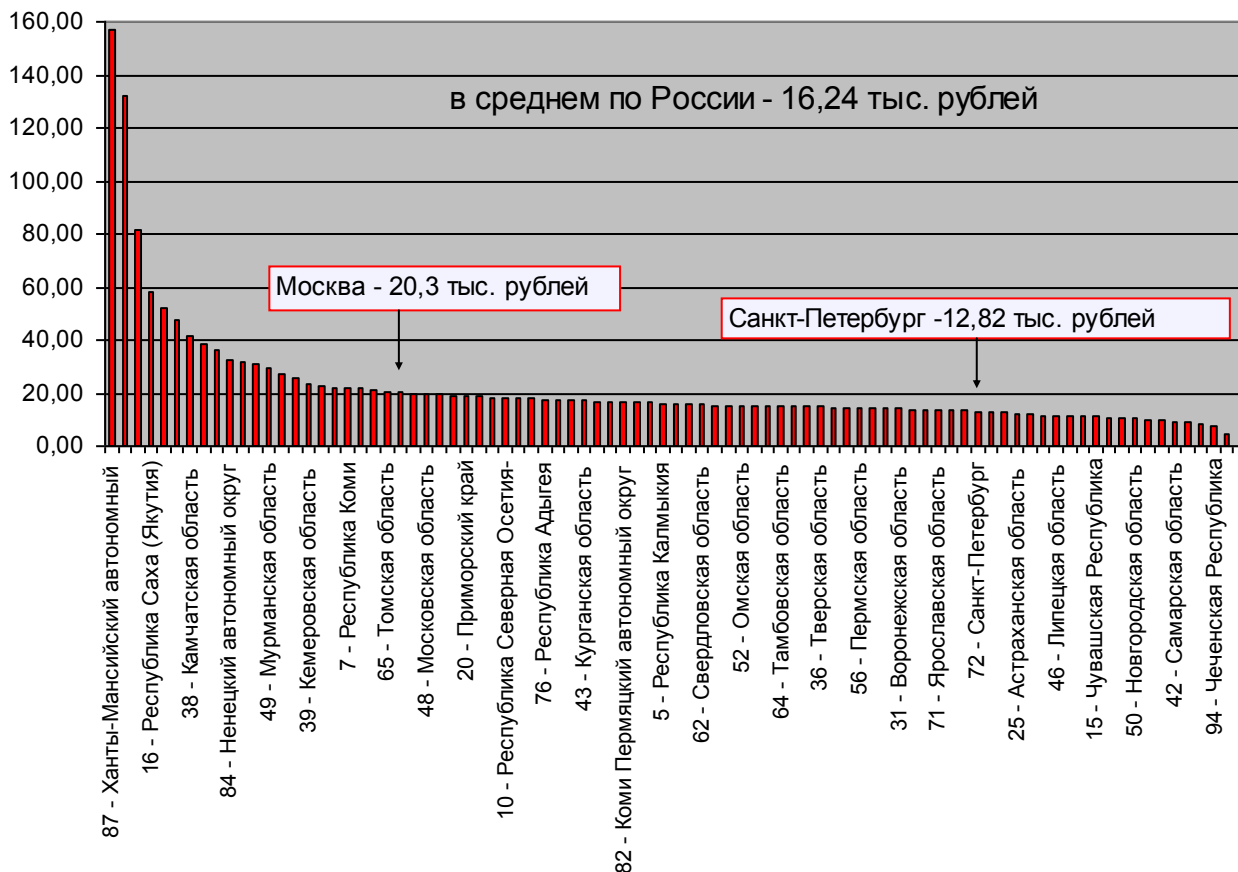


Рис. 2. Суммарные среднедушевые расходы за счет средств федерального и консолидированного бюджета СФ по статье «1403 – начальное профессиональное образование» раздела «Образование» на территории субъекта Федерации, тыс. рублей (в расчете на одного учащегося)

С учетом расходов федерального бюджета по территориям средние расходы на одного бюджетного студента НПО в 2002 году составили 16,2 тыс. рублей, причем дисперсия этих расходов тоже была значительная. В Ханты-Мансийском автономном округе эти расходы составляли порядка 160 тыс. рублей на студента, в то время как в Нижегородской области – около 6 тыс. рублей.

Для среднедушевых расходов за счет средств федерального и консолидированного бюджета субъектов Федерации на одного бюджетного студента СПО в среднем по России приходилось 12,0 тысячи рублей, в то время как в Чукотском автономном округе эта величина составила 78 тысяч рублей на студента, а в Республике Хакасия – 4,1 тысячи рублей на студента. На рисунке 3 представлены суммарные среднедушевые расходы за счет средств федерального и консолидированного бюджета СФ по статье «1404 – среднее профессиональное образование» раздела «Образование» на территории субъекта Федерации.

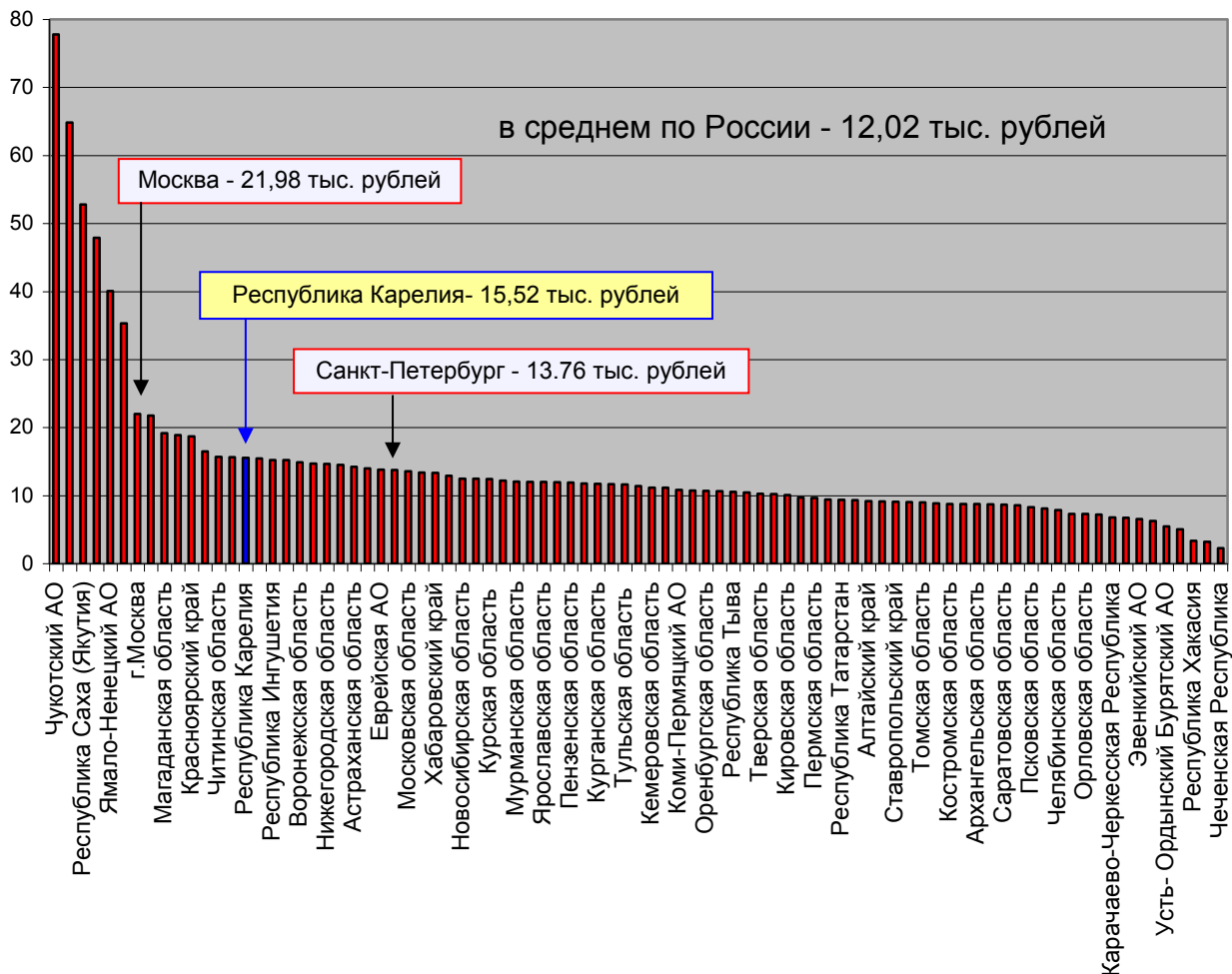


Рис. 3. Суммарные среднедушевые расходы за счет средств федерального и консолидированного бюджета СФ по статье «1404 – среднее профессиональное образование» раздела «Образование» на территории субъекта федерации, тыс. рублей (в расчете на одного учащегося)

При такой широкой дисперсии среднедушевых расходов в расчете на одного учащегося НПО необходимо продумать при передаче финансирования с федерального на региональный уровень о единых социальных стандартах и финансовых нормативах, по которым такое финансирование бы передавалось. Кроме этого, необходимо также решить вопрос о механизме передачи этих средств из федерального в региональный бюджет не через фонд финансовой помощи регионам, а через систему межбюджетных отношений.

Список литературы

1. Послание Президента В. В. Путина Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2004 году», http://openbudget.karelia.ru/pres_fed.txt
2. Парламентские слушания «Удвоение ВВП: задачи, условия, результаты». Москва, «Президент–Отель», 20 ноября 2003 г.

3. Нерыночный сектор. Структурные реформы и экономический рост / Е. Г. Ясин // Труды 5-й Международной научной конференции «Конкурентоспособность и модернизация экономики, М., 2004. С. 85.

4. Education of a Glane. OECD indicators / 2003. Paris, France. 383 с.

5. Регионы России: Социально-экономические показатели: Стат. сб.: В 2 т. Т.2. Госкомстат России. М., 2003. 895 с.

6. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2004 год» от 23 декабря 2003 года, № 186 – ФЗ.

7. Закон Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2004 год» от 18 декабря 2003 года, № 728 – ЗРК.

8. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов государственной власти субъектов РФ"» № 95-ФЗ от 4 июля 2003 года.

9. Web-портал «Открытый бюджет. Регионы России», <http://openbudget.karelia.ru>



ЭВОЛЮЦИЯ ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОСУДАРСТВА

С. И. Гусев

Руководитель управления федерального казначейства
МФ РФ по Алтайскому краю, заслуженный экономист
РФ, г. Барнаул

Хотя система федерального казначейства – достаточно молодая финансовая структура, тем не менее темпы ее развития весьма высоки, а эффективность выполняемых операций растет с каждым годом. Одновременно с этим расширяется перечень функций органов федерального казначейства по учету государственных финансов.

Вместе с тем необходимо отметить, что возможности казначейской системы исполнения бюджетов используются не в полной мере. В настоящее время органы федерального казначейства должны рассматриваться прежде всего в качестве *ведущего института*, на базе которого могут быть сконцентрированы все направления управления бюджетными потоками государства. Так, в соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в России к 2005 году должен быть в основном завершен переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение. Таким образом, три уровня бюджетной системы РФ будут охвачены казначейским контролем.

В этих условиях необходимо, чтобы наряду с выполнением учетно-платежных функций казначейство взяло на себя обязанность государственного *финансового управления*. С целью обеспечения комплексного подхода к учету государственных финансов они должны быть полностью сосредоточены в одном месте – системе органов федерального казначейства, включая не только бюджетные средства, но и внебюджетные фонды, все внебюджетные средства государственных организаций и учреждений, таможенные платежи и средства целевых государственных бюджетных фондов.

Приоритетное положение института федерального казначейства в системе финансовых органов страны требует создания *прочной нормативно-правовой основы* для его эффективного функционирования. Это подразумевает принятие *Федерального закона о казначействе* и его согласование с существующим законодательством, в частности, с Бюджетным кодексом.

При подготовке проекта этого закона необходимо обеспечить полную законодательную поддержку будущей роли казначейства, а также всего набора его функций. Казначейство, таким образом, станет основным распорядителем государственных финансовых средств, что предусматривает осуществление всех государственных операций независимо от того, в какой валюте они осуществляются – национальной или иностранной. Минфин в лице казначейства станет единственным заемщиком средств от имени государства и единственной инстанцией, утверждающей государственные гарантии по отношению к третьим сторонам. Его полномочия по привлечению кредитов должны ограничиваться общим лимитом по заимствованиям и лимитом по гарантиям, которые устанавливаются законом о годовом бюджете. Казначейство также будет обязано вести весь учет в этой области. Государственный учет будет носить более комплексный характер при включении операций бюджетных единиц, находящихся в подчинении бюджетных министерств. Тогда казначейство, а не банковская система, как сейчас, будет отвечать за ведение счетов этих организаций. Оно также должно будет отвечать за контроль финансового состояния всех государственных учреждений.

Основными функциями казначейства должны быть следующие (табл. 1).

Анализ и функциональное планирование.

– Мониторинг и анализ государственных операций. Осуществление анализа и подготовка отчетов о государственных операциях на основе учетной информации, полученной от казначейской системы.

– Планирование финансовой деятельности. Подготовка прогнозов о притоке наличности в казну и ее оттоке, а также определение ежемесячных общих лимитов затрат на основе консультаций с другими подразделениями, как входящими, так и не входящими в состав казначейства, осуществление в сотрудничестве с Центральным банком РФ регулирования денежных операций и проверка денежных запасов.

– Оценка хода выполнения бюджета. Мониторинг и оценка хода реализации бюджетного процесса; анализ текущей и прошлой информации о бюджете.

Эволюция функций органов федерального казначейства

Действующие	Находящиеся в стадии внедрения	Перспективные
Опосредование осуществления операций с бюджетными средствами в безналичной форме	Кассовое исполнение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	Макроэкономический анализ и прогнозирование бюджетной политики, политика в области приватизации
Ведение детального учета средств федерального бюджета и подготовка отчетности о его исполнении	Финансирование бюджетополучателей Министерства обороны	Анализ и функциональное планирование финансовой деятельности
Контроль за целевым использованием средств федерального бюджета	Учет внебюджетных средств государственных учреждений, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	Управление бюджетом (подготовка, регламентация процесса исполнения и контроль)
Контроль за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ бюджетной дисциплины	Финансирование на основе внедрения Концепции Единого счета казначейства	Консолидация и учет всех государственных ресурсов и контроль за их эффективным использованием
Учет доходов по видам налогов, ежедневное распределение и зачисление по уровням бюджетов	Учет таможенных платежей, в том числе в иностранной валюте	Управление всеми государственными активами и ведение их регистра
Учет отдельных видов федеральных, региональных и местных налогов, неналоговых доходов		Ведение Главной книги казначейства, ведение казенного баланса по имуществу (достоянию) казны и его мониторинг
Прогнозирование поступления доходов в федеральный бюджет		Управление внутренними долговыми обязательствами и кредитами и составление отчета об их использовании
Перечисление федеральных доходов на территории на финансирование		Управление внешними долговыми обязательствами, помощью, оказы-

Действующие	Находящиеся в стадии внедрения	Перспективные
расходов и трансферта субъекту Федерации		ваемой другими странами, и составление отчета об их использовании
Учет доходов и перевод на счета государственных внебюджетных фондов средств Единого социального налога		Прогнозирование и управление рисками
Доведение бюджетных ассигнований бюджетополучателям на основе: - уточнения смет расходов; - лимитов бюджетных обязательств; регистрация принятых бюджетных обязательств		Управление денежными средствами. Исполнение банковских функций
Финансирование федеральных социальных программ		Регулирование межбюджетных отношений
Оформление бюджетных ссуд		Учет всех налогов и платежей в иностранной валюте
Представление интересов казны в судебных органах		Контроль всех расходов бюджетных учреждений
Обеспечение безопасности информации		Интеграция информационной системы

2. Управление бюджетом.

- Подготовка бюджета и его выполнение.
- Контроль за работой внебюджетных фондов, регулирование финансовых потоков между этими фондами и бюджетом.

Основной причиной возникновения внебюджетных фондов как формы образования и использования средств представляется желание обеспечить более низкий уровень рисков по сравнению с бюджетом. Поэтому, учитывая их особую социальную значимость, в наиболее оптимальном варианте внебюджетные фонды целесообразно перевести на казначейскую систему. Это позволило бы Минфину тщательно контролировать исполнение их бюджетов. Кроме того, появляется возможность использовать избыточные денежные ресурсы этих органов, помещаемые на Едином казначейском счете. Ни одна из этих особенностей системы не ущемляет автономии этих органов при исполнении их собственных бюджетов. Эти органы также будут в выигрыше, так как они смогут воспользоваться механизмами бухгалтерского учета и отчетности,

имеющимися в рамках информационной системы казначейства. Разумеется, качество услуг по перечислению платежей, которые будет предоставлять казначейство, должно быть по крайней мере не хуже качества аналогичных услуг, предоставляемых банками. Кроме того, можно было бы предусмотреть начисление сопоставимых процентных ставок на текущие остатки, депонированные в казначействе.

– Контроль за операциями, осуществляемыми на нижестоящем уровне, т. е. над деятельностью региональных и местных органов власти.

3. Регулирование долговых отношений и активов.

– Внутренний долг. Учет внутреннего долга и хода его погашения, включая операции центрального банка, а также регулирование внутреннего долга. Мониторинг потенциальных внутренних обязательств.

– Внешний долг и иностранная помощь. Учет внешних долгов государства и выданных им долговых гарантий; регулирование обслуживания долга; мониторинг потоков иностранной помощи.

– Регулирование активов. Учет активов, управление финансовыми аспектами приватизации.

В настоящее время ответственность за управление государственным долгом определена нечетко и возлагается на ряд учреждений. Ответственность за все вопросы, связанные с государственным долгом и финансовыми активами, рекомендуется возложить на конкретное подразделение Минфина – казначейство. Оно должно отвечать за финансирование органов государственного управления со стороны банковской системы и из внешних источников. Казначейство также должно заниматься эмиссией государственных ценных бумаг и управлением финансовых активов, находящихся по контролю Минфина, и отвечать за регистрацию всех государственных гарантий по обязательствам перед третьими сторонами, причем оно должно не только рассматривать вопрос о предоставлении таких гарантий, но и иметь полномочия для их утверждения.

На казначейство должна быть возложена общая ответственность за поиск новых источников финансирования государственных органов и, в частности, за развитие рынка государственных ценных бумаг. Для восстановления доверия к государственным ценным бумагам необходимо немедленно погасить существующую задолженность по предыдущим выпускам. Следует также принять нормативно-правовые положения, регламентирующие эмиссию краткосрочных ценных бумаг.

4. Исполнение банковских функций.

Предлагаемая схема казначейства сможет взять у банковской системы основные функции исполнения бюджета, бюджетного бухгалтерского учета и отчетности и улучшит таким образом обмен информацией. Это, в свою очередь, позволит Минфину лучше управлять бюджетной сферой и вследствие этого обеспечить более эффективную организацию исполнения и финансирования бюджета, в частности, информацией и механизмами контроля, которые

позволят в налогово-бюджетной политике более оперативно и эффективно реагировать на непредвиденное развитие макроэкономической ситуации.

В связи с перманентным несовершенством взаимодействия казначейских органов и кредитных учреждений напрашивается вывод о настоятельной необходимости *создания бюджетного казначейского банка*, что позволяет решить проблему аккумуляции всех бюджетных средств на Едином счете органов федерального казначейства.

Несомненно, создание казначейского банка – процесс достаточно сложный и дорогостоящий, однако учитывая, что казначейство уже сейчас совершает отдельные банковские операции, создание полноценной банковской структуры в его системе – лишь вопрос времени.

5. Регулирование межбюджетных отношений.

Решение вопросов, связанных с регулированием бюджетных потоков, зависит, прежде всего, от условий формирования доходных и расходных статей бюджетов, в числе которых соотношение закрепленных и регулирующих налогов, масштабы дотирования и субсидирования бюджетов, принципы определения и утверждения нормативов отчислений от регулирующих налогов, порядок расчета минимального бюджета, подходы к формированию федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Оптимальным является решение вопроса, в соответствии с которым гарантией эффективного межбюджетного регулирования станет кассовое обслуживание бюджетов через органы казначейства.

6. Учет государственных финансовых ресурсов.

Для максимально полного учета государственных финансов необходимо перейти к новой стратегии построения бюджета, подразумевающей изменение подхода к определению ответственности государства (федерального бюджета) за объявленные и принятые от имени государства обязательства.

7. Бухгалтерский учет.

Бухгалтерский учет должен вестись в централизованной Главной книге федерального казначейства, содержащей основные государственные счета. Эта книга должна быть автоматизирована. Это позволит получать достоверную и своевременную информацию о состоянии государственного сектора, так необходимую при разработке адекватного налогового и бюджетного законодательства.

В связи с намечаемыми Программой развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года мерами по децентрализации бюджетной системы России большая роль должна быть отведена региональным казначейским управлениям (УФК), на которые должна быть возложена обязанность, во взаимодействии с другими ведомствами, осуществление контроля над всеми платежами и поступлениями во все виды бюджетов. *Эволюцию региональных казначейских управлений* можно представить как четыре отчетливо прослеживающихся этапа: региональные центры обработки данных; центры автомати-

зированной учета; региональные казначейские управления; отраслевые казначейские управления.

Таким образом, развитие казначейской системы исполнения бюджетов будет сопровождаться двумя тесно переплетающимися процессами: увеличением количества выполняемых функций (см. табл. 1) с одновременным возрастанием требований к качеству их предоставления и усилением роли региональных казначейских управлений (УФК) с параллельным сокращением их местных отделений (ОФК).



ЭФФЕКТИВНОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Н. Ю. Дарков

Советник зам. председателя Московской областной думы, г. Москва

Продолжающиеся бюджетные и налоговые реформы в Российской Федерации еще далеки до логического завершения. Многие согласятся, что для получения положительного результата реформ необходимо в первую очередь создать и обеспечить соответствующие условия проведения реформ, в том числе законодательную базу, информационное и материальное обеспечение. Сегодня общество в ожидании результата. Хотя одновременно с реформами само общество должно пройти через определенные этапы своего развития, одновременно на практике выявляя те или иные недоработки реформ и обеспечивая возможность внесения соответствующих корректировок в отдельные направления реформ. Ошибочно считать, что проводимые реформы сразу же дадут результат.

На уровне федеральных органов государственной власти в этом направлении значительная часть работы уже проделана.

Приняты и вступили в действие Налоговый и Бюджетный кодексы РФ и иные нормативные правовые акты для их развития. Создана необходимая законодательная база для реформ на региональном и местном уровне. При этом не следует забывать, что принять закон – мало. Его необходимо реализовывать на практике, в том числе собирать и анализировать информацию о реальном положении дел, и оперативно вносить корректировки в действующее законодательство. В противном случае динамика проводимых реформ не будет отвечать требованиям времени. И в этом деятельность органов государственной власти на федеральном уровне недостаточно опера-

тивна. Результат такой политики является сдерживающим фактором проводимых реформ.

Сегодня мы переходим к следующему этапу, когда надо обозначить очередные приоритеты и обеспечить необходимые корректировки законодательной базы с учетом накопленного опыта правоприменительной практики.

Среди основных направлений налоговой реформы на 2003-2005 годы Правительством РФ поставлена задача – достижение минимально возможной налоговой нагрузки на основе кардинального повышения эффективности расходования бюджетных средств. Решение указанной задачи в свою очередь позволит осуществить переход от «планирования ресурсов» к «планированию результатов». На мой взгляд, в качестве предложения повышения эффективности использования бюджетных средств целесообразно на государственном уровне выделить, как приоритетное направление бюджетной политики органов государственной власти на ближайшие годы.

Бюджетный кодекс РФ действует уже более 3 лет. Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств, провозглашенный в статье 34 Бюджетного кодекса РФ, означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств и на практике недостаточно понятен и труднореализуем. Что мы видим на практике? Для ответа достаточно проанализировать отчеты о реализации федеральных, региональных или муниципальных целевых программ; финансировании государственного или муниципального заказа; предоставлении налоговых льгот; расходовании средств резервных фондов и иных проблемах, связанных с финансированием бюджетных расходов. Даже у неспециалиста может возникнуть вопрос об эффективности расходования средств, если вдруг окажется, что продукция (работы, услуги) по госзаказу приобретена по цене, превышающей цену на аналогичную продукцию (работы, услуги), предлагаемую в любом рекламном проспекте. Или насколько эффективно потрачены бюджетные средства на реализацию целевой программы, если программа профинансирована не более чем на 50% от утвержденного объема, и при этом непонятно, по какому принципу финансировались мероприятия данной программы. Можно ли говорить об эффективности расходования средств, когда за счет средств на непредвиденные ситуации и ситуации чрезвычайного характера финансируются ежегодные празднования (Новый год, 1 Мая, дни города и т. п.). Указанные мероприятия можно было бы предусмотреть в сметах текущих расходов. О какой эффективности расходования бюджетных средств можно говорить, если переходящий остаток не использованных бюджетных средств на 31 декабря составляет сотни миллионов рублей при недофинансировании отдельных социальных расходов бюджета соответствующего уровня.

Примеров неэффективного использования средств можно приводить очень много и на любом уровне – федеральном, региональном или местном.

Следует обратить внимание на то, что при анализе отчетов об исполнении, например, бюджета, целевой программы, резервного фонда, понятие «эффективное использование» бюджетных средств часто путают с понятием «нецелевое использование» бюджетных средств. Будет ли считаться нецелевым использованием бюджетных средств ситуация, когда получатель бюджетных средств вместо приобретения оборудования (например, стационарных компьютеров или автомобилей и т. п.) для работы организации, на которые выделены бюджетные средства, приобрел один переносной «ноутбук» или «мерседес» и т. п. для личного пользования? Или, например, если госзаказчик сэкономленные на приобретении продукции (работ, услуг средства самостоятельно перераспределил и направил на приобретение иной продукции (работ, услуг) в рамках госзаказа.

Проблемы возникают из-за отсутствия до настоящего времени:

- единых четких критериев эффективности использования бюджетных средств, позволяющих оценить количественно результаты использования бюджетных средств, т. е. нет системы показателей экономической и социальной эффективности использования бюджетных средств,

- мер ответственности (административной, уголовной и т.п.) за неэффективное использование бюджетных средств и порядка привлечения к ответственности.

Не определены структура и ее полномочия по определению эффективности использования бюджетных средств и т. п.

Пока эти вопросы законодательно не урегулированы на федеральном уровне, субъекты РФ вынуждены самостоятельно искать различные подходы к решению проблемы эффективности использования бюджетных средств регионального и местных бюджетов в рамках установленных полномочий и определять приоритеты в этом вопросе.

В Московской области последовательно проводят бюджетную политику в направлении совершенствования механизма эффективного расходования бюджетных средств. Постепенно осуществляется переход от «сметного» к преимущественно «целевому» финансированию расходов областного бюджета. Это в свою очередь вызывает необходимость совершенствования механизма планирования и прогнозирования. Акцент в этой работе ставится на совершенствовании областных целевых программ.

В 2003 году в Московской области были реализованы 34 приоритетные областные целевые программы на общую сумму 12 756 555, 0 тыс. руб. (всего принято около 44 программ), удельный вес которых в общем объеме расходов составляет около 26%. В целом процент фактического финансирования всех программ в 2003 году к плану составил около 95,4. Стало практикой, когда не все программы финансируются в полном объеме. Так, в 2003 году был недофинансирован ряд областных целевых программы, в том числе :

«Дети Подмосковья на 2001-2003 г.» – 34 802,0 тыс. руб., или 57,6% к плану;

«Усиление борьбы с преступностью на 2001-2003 г.» – 11 856,0 тыс. руб., или 13,7% к плану;

«Зерно на 2002-2007 г.» – 7 232,0 тыс. руб., или 49,1% к плану;

«Газификация Московской области на 2001-2004 г.» – 11 093,0 тыс. руб., или 37% к плану.

К причинам недофинансирования указанных программ в первую очередь можно отнести:

- недостаточную разработку мероприятий программ (например, непредставление строительной документации исполнителем программы и т. п.),
- несовершенство законодательной базы Московской области.

Действующий Закон Московской области от 1996 года «О Концепции, прогнозах и программах социально-экономического развития Московской области» не обеспечивает в достаточной мере решение вопросов:

- реализации стратегических задач экономической политики региона, установления критериев, на основе которых будет формироваться расходная часть регионального бюджета, обеспечивающая финансирование мероприятий по программно-целевому методу, обоснованности и жесткой регламентации процедур принятия решений о разработке целевых программ,

- обеспечения увязки целевых программ с возможностями регионального бюджета на весь период их реализации,

- ограничения количества целевых программ по направлениям на финансовый год,

- реализации принципов проектного финансирования и управления и т. п.

Решая проблему перехода к программно-целевому методу финансирования расходов областного бюджета, в Московской области уже в 2002 году начата работа по разработке проекта закона «О стратегическом планировании в Московской области». В настоящее время указанный проект закона находится в завершающей стадии принятия Московской областной думой. Разработчики, конечно, понимают, что предлагаемый закон не решит всех проблем Московской области. Достичь эффективности и экономности использования бюджетных средств удастся при проведении органами государственной власти единой бюджетной политики на всех уровнях власти.

Появились публикации в прессе о том, что Минэкономразвития РФ признало преимущество программно-целевого метода расходования бюджетных средств и отметило недостатки сметного метода. 11 декабря 2003 года проблема повышения эффективности использования средств федерального бюджета на основе программно-целевого финансирования расходов бюджета рассматривалась на заседании Правительства РФ, где были даны соответствующие поручения по рассмотрению вопроса о возможности разработки соответствующих нормативных актов. На федеральном уровне по вопросам эффективности использования бюджетных средств пока ведутся дискуссии.

Следует обратить внимание, что проводимая реформа местного самоуправления может послужить сдерживающим фактором перехода к программно-целевому методу финансирования местных расходов. В этих условиях муниципальным образованиям необходима помощь со стороны органов государственной власти субъектов РФ. Эта помощь должна выражаться в форме разработки модельных муниципальных правовых актов с учетом специфических особенностей региона, а также содействия в последующей реализации на практике. Указанные правовые акты должны затрагивать и вопросы эффективного расходования средств местных бюджетов. Практика показала, что без прямой организационной помощи органам местного самоуправления со стороны органов государственной власти они не в состоянии самостоятельно в кратчайшие сроки решить поставленные задачи.



РЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В МЕХАНИЗМЕ АНТИИНФЛЯЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В. В. Дементьев

Главный специалист отдела казначейского обслуживания исполнения бюджета финансового управления мэрии г. Ульяновска Ульяновской области, г. Ульяновск

Региональная бюджетно-налоговая политика может быть использована как инструмент «точной» настройки экономики в механизме антиинфляционного регулирования, так как без полноценного решения проблемы сбора налогов и пополнения бюджета за счет заимствований ликвидация дефицита бюджета неосуществима, невозможна поддержка малого бизнеса и предприятий региона, невозможно сдерживать тарифы и повышать платежеспособность населения.

Среди субъектов Российской Федерации самые высокие бюджетные доходы на душу населения отмечены в Эвенкийском, Чукотском, Таймырском автономных округах (10787 – 17153 руб. на душу населения), а также в Ямало-Ненецком, Корякском и Агинском Бурятском автономных округах (8583 – 10063 руб.), самые низкие – в Пензенской, Ростовской, Липецкой, Волгоградской, Орловской, Белгородской и Брянской областях (841 – 965 руб.), разрыв между показателями составил 20,4 раза (на 1 марта 2003 г. – 26,2 раза).

По величине собственных доходов на душу населения субъекты Российской Федерации различались в 82 раза (Ямало-Ненецкий АО – 9814,4 руб. и Республика Ингушетия – 119,5 руб.).

По состоянию на 1 марта 2004 года в 19 регионах бюджетная обеспеченность (доля собственных доходов в общих расходах бюджета субъекта) превысила 80% (по итогам января-февраля 2003 г. – в 20 раз) (табл. 1).

Количество субъектов Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью (доля собственных доходов в общих расходах бюджета субъекта менее 40%) сократилось до 13 (по итогам января-февраля 2003 года – 18 субъектов РФ).

Таблица 1

Максимальная и минимальная бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации на 1 марта 2004 года, %

Максимальное значение			Минимальное значение		
Регион	На 1.03.2004г.	Справочно: на 1.03.2003г.	Регион	На 1.03.2004г.	Справочно: на 1.03.2003г.
Агинский Бурятский авт. округ	185,56	24,99	Республика Ингушетия	12,88	8,23
Ямало-Ненецкий авт. округ	168,24	96,19	Усть-Ордынский Бурятский авт. округ	14,72	11,61
Тюменская область	129,92	107,09	Чеченская Республика	16,84	0,43
Ханты-Мансийский авт. округ	127,5	86,54	Республика Тыва	17,71	18,08
Челябинская область	104,66	99,07	Республика Дагестан	22,32	24,24
г. Санкт-Петербург	100,55	107,08	Республика Алтай	25,13	42,75
г. Москва	99,7	108,36	Карачаево-Черкесская республика	22,85	30,73
Республика Коми	97,0	89,51	Кабардино-Балкарская Республика	25,26	26,63
Свердловская область	95,97	79,8	Коми-Пермский авт. округ	25,8	18,13
Ненецкий авт. округ	95,74	83,43	Республика Северная Осетия	33,08	25,44
Оренбургская область	91,7	86,17	Еврейская авт. область	35,22	22,41

В действительности большинство регионов испытывают дефицит бюджета из-за низкого налогового потенциала и в связи с непропорциональным расщеплением налогов. На диаграмме (рис. 1) представлены доли субъектов РФ в общей сумме собранных налогов и сборов.

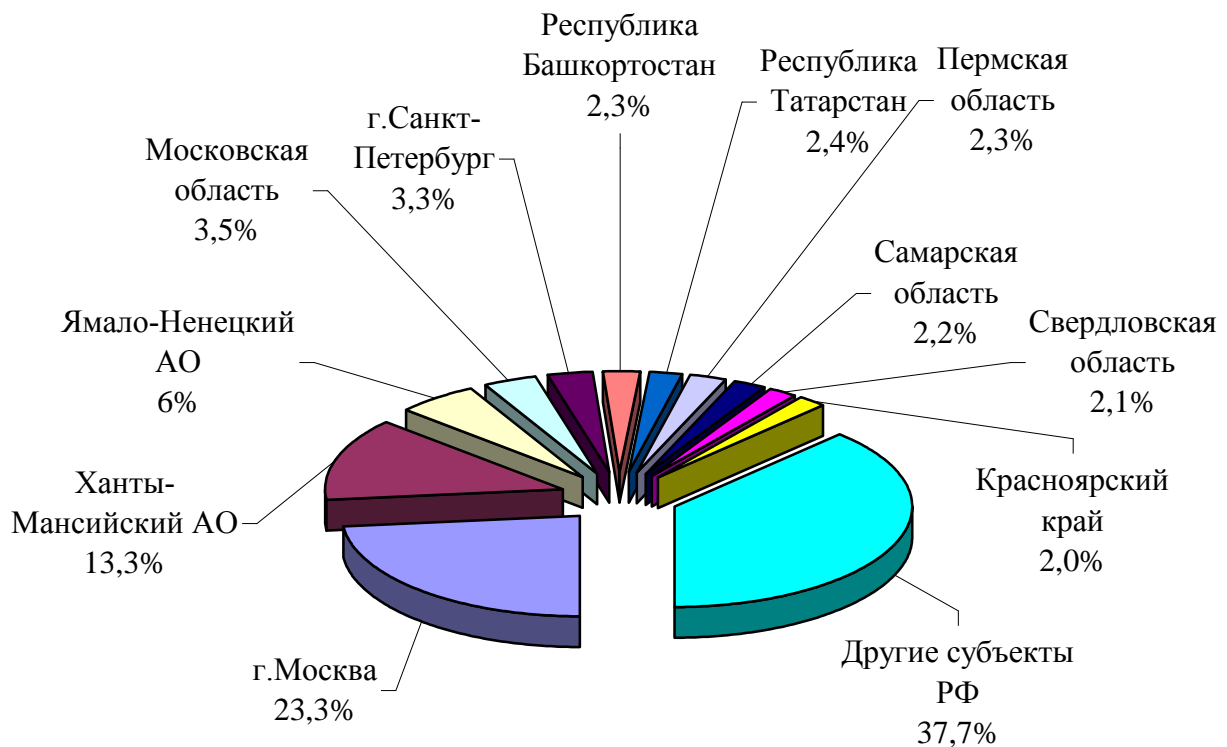


Рис. 1. Доля субъектов Российской Федерации в общей сумме собранных налогов и сборов на 1 марта 2004 года, %

В связи с низким поступлением налоговых платежей более 50% регионов испытывают нехватку денежных средств и являются «реципиентами». Регионы-«доноры», обозначенные на диаграмме, являются источниками перераспределяемых средств в ФФПР (Фонд финансовой поддержки регионов).

Начиная с 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов РФ введен принципиально новый элемент – Фонд компенсаций. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования так называемых федеральных мандатов – обязательств, возложенных на бюджеты регионов Федеральными законами. В 2001 г. субвенции и субсидии Фонда компенсаций распределены между всеми без исключения субъектами РФ вне зависимости от их финансовой обеспеченности для финансирования Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в РФ». Кроме того, в составе федерального бюджета созданы Фонд регионального развития (под-

держка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ)¹.

Один из факторов высокой собираемости налогов в регионах-донорах – присутствие экспортоориентированных отраслей, получающих сверхприбыли из-за роста мировых цен.

К негативным факторам можно отнести следующие.

Во-первых, предприятиям обрабатывающих отраслей трудно конкурировать с зарубежными аналогами ввиду исчерпания «эффекта девальвации», а уровень налогового бремени не позволяет финансировать даже простое воспроизводство, отсюда низкая прибыль и собираемость налогов.

Во-вторых, уплата налогов физическими лицами по месту осуществления экономической деятельности, а не по месту прописки, например, бюджет Московской области теряет из-за работы своих жителей в г. Москве несколько миллиардов рублей. Налоговые потери регионов из-за регистрации организаций в оффшорах.

В-третьих, общая величина недоимок и неуплаченных санкций огромна.

Устранение вышеназванных диспропорций требует мер по снижению налогового бремени для производителей, упорядочению налоговых поступлений и расходов регионального бюджета.

Основным принципом достижения сбалансированного и ориентированного на экономический рост регионального бюджета является опережающий рост доходов бюджета при эффективном контроле над расходными статьями. Источником роста доходов бюджета должны являться, в первую очередь, доходы, генерируемые экономическими агентами в результате экономического роста. Поэтому принципиальную важность имеют налоговые стимулы для поддержания экономической конъюнктуры, особенно в сфере малого и среднего бизнеса. Важной статьей пополнения доходной части бюджета являются также доходы от реализации государственной собственности, что предполагает эффективное управление государственной собственностью, рентные доходы от использования природных богатств России, повышенные ставки налогообложения предметов роскоши, недвижимости, алкоголя.

В качестве совершенствования бюджетно-налоговой политики видятся следующие меры, которые могут носить антиинфляционный характер:

1. Снижение налоговых ставок для предприятий реального сектора экономики. В частности, снижение налоговой нагрузки для исправно платящих налоги предприятий, а также возможность для всех остальных перейти в категорию пониженного налогообложения после погашения недоимок.

2. Перевод всей бюджетной системы региона на сметную систему финансирования с введением штатного расписания, норм расходов и т. д.

¹ Межбюджетные отношения и управление региональными финансами в РФ // Проблемы теории и практики. 2003. №1.

3. Совершенствование процедур формирования государственного заказа на основе бюджетных расходов (на региональном уровне). Государственный заказ должен содержать не только объемы, но и цены и, кроме того, качественные характеристики той продукции, которую будут закупать. Конкурс может и должен проводиться по вариантам более низких цен и более высокого качества. Уровень цен, фиксированных в госзаказе, будет являться важнейшим стабилизирующим фактором для инфляционных ожиданий. Администрация должна диктовать цену товаропроизводителю, а не товаропроизводитель – администрации. Но все это реализуемо лишь при условии, что администрация реально и своевременно расплачивается за свой заказ.

4. Полный перевод бюджетных денег в Казначейство под управление структур Центрального банка, как по доходам, так и по расходам. При этом в отношении расходов Казначейство должно выполнять все свои функции, в том числе по выплате наличных денег. Даже если это потребует определенных затрат, они будут меньше тех потерь, которые бюджет и бюджетополучатели несут сегодня.



ВОЗМОЖНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛНОГО ПЕРЕЧНЯ РАСХОДОВ ВУЗОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИМЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

П. В. Деркачев

Аспирант Государственного университета –
Высшей школы экономики, г. Москва

1. Основные принципы механизма финансирования вузов с использованием ГИФО

Многочисленные исследования механизмов государственного финансирования социальной сферы (в частности, высшего образования) показали, что для России традиционно финансирование «от затрат», которое не обеспечивает сдерживания роста государственных расходов и их эффективного распределения.

Теоретически механизм финансирования государственных финансовых обязательств (ГИФО) является одной из возможных разновидностей нормативного финансирования, применяющихся с целью вовлечения в контрактные отношения потребителей общественных услуг, характеризующихся трудно формализующимися критериями качества [1], – так называемый принцип «деньги следуют за потребителем». В этой ситуации объем и качество образовательных услуг начинают регулироваться на основе рыночных механизмов.

ГИФО – это государственная финансовая поддержка наиболее способных студентов, размер которой дифференцирован в зависимости от баллов, набранных будущими студентами на Едином государственном экзамене (ЕГЭ) [2].

2. Проблемы, выявленные в ходе эксперимента

На первом этапе эксперимента по переходу на финансирование учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО в 2002-2003 гг. [3] в стоимость ГИФО были включены следующие статьи: оплата труда, начисления на фонд оплаты труда и расходы на комплектование библиотечных фондов и производственную практику. При этом не учитывались северные, районные и другие надбавки к заработной плате. Была установлена стоимость ГИФО, дифференцированная по пяти категориям в зависимости от результата абитуриента на ЕГЭ (от 12 500 до 700 руб.). Других факторов (если не принимать во внимание повышенное финансирование целевого приема на социально значимые специальности), влияющих на величину ГИФО, установлено не было.

В эксперименте участвовали вузы двух типов субъектов РФ. Первый тип – Чувашская республика и Республика Марий Эл; второй тип – Республика Саха (Якутия). Даже грубый анализ средних расходов федерального бюджета на обучение одного студента (в дальнейшем – удельное финансирование) в вузах столь различных типов регионов показывает, что в Якутии средняя стоимость обучения примерно в 2 раза выше, чем в Марий Эл и Чувашии (табл. 1). Это объясняется, в первую очередь, более высокими затратами, связанными с неблагоприятными природно-климатическими и инфраструктурными условиями Якутии. Удорожание обучения студентов учитывалось за счет не включенных в ГИФО статей расходов вузов, которые финансировались традиционно – «по смете» или «от затрат».

Таблица 1

Регион	Вуз	Удельное финансирование, 2003 г. (руб./чел.)
Республика Саха (Якутия)	Якутский государственный университет (ЯГУ)	29 726
Чувашская республика	Чувашский государственный педагогический университет (ЧувГПУ)	14 998
	Чувашский государственный университет (ЧувГУ)	14 673
Республика Марий Эл	Марийский государственный педагогический институт (МарГПИ)	12 625
	Марийский государственный технический университет (МарГТУ)	19 808
	Марийский государственный университет (МарГУ)	14 071

Таким образом, тип финансирования участвующих в эксперименте вузов можно определить как «нормативно-сметный». Возникает вопрос, является ли такая система финансирования разумным компромиссом, способным сочетать достоинства нормативного и сметного финансирования? Для ответа на этот вопрос вспомним, что основным недостатком сметного финансирования является сложность сдерживания роста запросов бюджетополучателей. Анализ доли расходов, не включенных в ГИФО, показывает, что хотя в пяти из шести участвующих в эксперименте вузов она осталась на прежнем уровне, в вузе №3 (вузы здесь даны без названий) произошел резкий рост доли расходов, финансируемых сметным способом, на 20 процентных пунктов за 2 года (рис. 1).

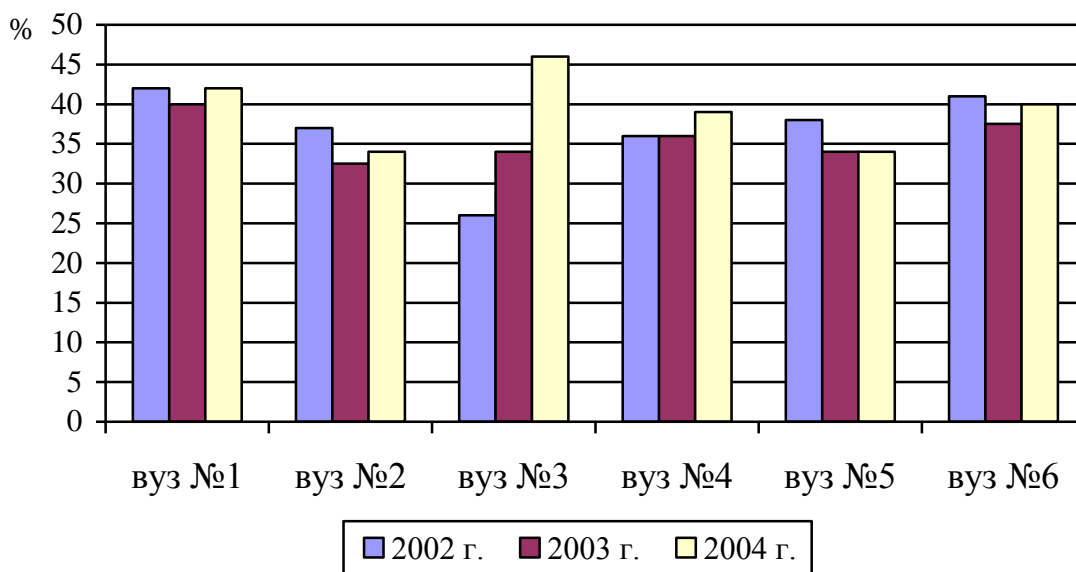


Рис. 1. Доля расходов, финансируемых по смете (не включенных в ГИФО) по отношению ко всем расходам

Хотя делать какие-либо серьезные выводы относительно нормативно-сметного финансирования на такой достаточно маленькой выборке (как по представленным вузам, так и по временному периоду) преждевременно, здравый смысл подсказывает, что нормативно-сметное финансирование в принципе не способно на объективной основе сдерживать неоправданное завышение той части расходов, которая финансируется «по смете», а значит, только уменьшает масштаб проблемы роста расходов в целом.

3. Развитие механизма финансирования вузов с использованием ГИФО

Анализ финансирования 239 вузов, подведомственных Минобразования России, в 2003 г. подтвердил крайнюю неравномерность стоимости обучения одного студента в вузах.

В целом гистограмма распределения вузов по удельному финансированию представлена ранее на рис. 1. Различия в удельных расходах вузов довольно существенны: при среднем значении 19,8 тыс. руб./чел. этот показатель

варьируется от 3,9 до более чем 90 тыс. руб./чел. Однако при такой сильной дифференциации расходы основной массы вузов (198) находятся в пределах от 10 до 30 тыс. руб./чел. Значения менее 10 тыс. руб./чел. и более 30 тыс. руб./чел. имеют только 13 и 24 вуза соответственно (рис. 2).

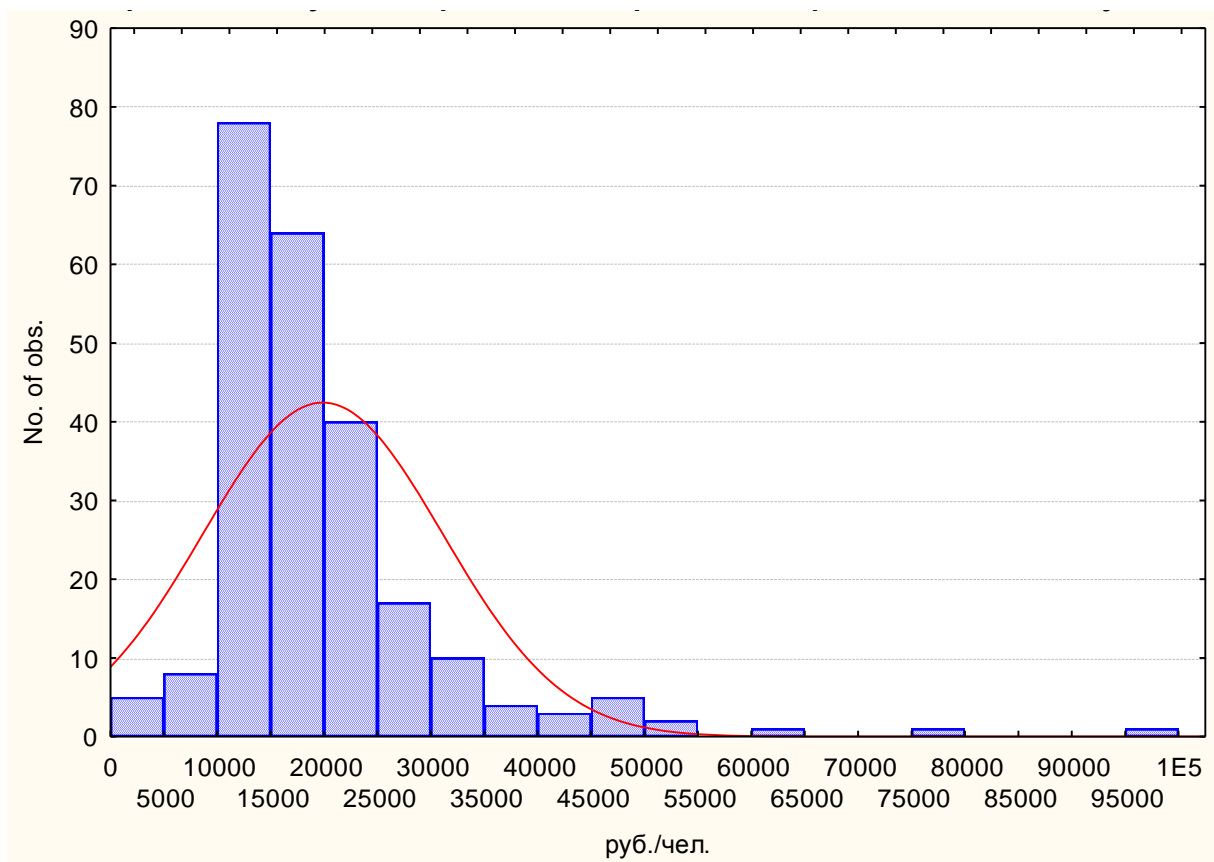


Рис. 2. Распределение вузов по фактическим расходам в расчете на одного студента

Альтернативой нормативно-сметному подходу к решению проблемы неодинаковой стоимости услуг высшего образования является введение коэффициентов к стоимости ГИФО в зависимости от факторов, оказывающих влияние на стоимость обучения. При в ГИФО должны быть включены либо все расходы вузов, либо только текущие расходы (т. е. все расходы за исключением инвестиционных).

Общий смысл коэффициентов – введение их в уравнение расчета общего объема финансирования вуза наряду и с величиной ГИФО и численностью обучаемых:

$$E_i = GIFO \times N_i \times k_i^{str} \times k_i^1 \times k_i^2 \times \dots \times k_i^m,$$

где E_i – объем государственного финансирования i -го вуза; $GIFO$ – стоимость государственного именного финансового обязательства; N_i – численность студентов i -го вуза; k_i^{str} – значение коэффициента структуры обучаю-

щихся по категориям ГИФО для i -го вуза; $k_i^1 \dots k_i^m$ – значение коэффициента для i -го вуза, учитывающего влияние первого фактора на стоимость обучения, и т. д. для m факторов.

Задачи нашего исследования заключались в:

- выявлении факторов, оказывающих влияние на стоимость обучения одного студента;
- выборе показателей, адекватно описывающих факторы;
- определении степени влияния показателей на стоимость обучения (доля объясненной дисперсии стоимости обучения);
- построении коэффициентов, отражающих влияние факторов на стоимость обучения;
- расчете объема финансирования вузов с использованием выделенных коэффициентов и сравнении расчетных показателей финансирования с фактическими.

4. Выявление факторов и выбор показателей

Сразу оговоримся, что значения удельного финансирования более 40 тыс. руб./чел. были классифицированы как выбросы и исключены из дальнейшего анализа.

На первом этапе были выделены факторы, которые, предположительно, влияют на удельное финансирование вузов (табл. 2).

На самом общем уровне все факторы могут быть разделены на две группы:

1. Объективные, т. е. природного или исторического характера, на которые не могут оказать существенное влияние действия каких-либо групп специальных интересов (региональных властей, руководства и персонала вузов, студентов и др.). Введение коэффициентов, учитывающих влияние объективных факторов, выравнивает условия предоставления услуг высшего образования для различных вузов. Объективные факторы обязательно должны учитываться при финансировании вузов.

2. Субъективные, т. е. подверженные влиянию и во многом сложившиеся под влиянием определенных ценностных установок и целенаправленных действий различных групп индивидуумов. Введение коэффициентов, учитывающих влияние субъективных факторов, в отличие от объективных факторов ставит часть вузов в привилегированное положение по отношению к другим. Введение коэффициентов на субъективные факторы не обязательно, но может быть направлено на стимулирование каких-то выборочных вузов или вузов с определенными характеристиками, а также использоваться в переходный период от сметного к нормативному финансированию для того, чтобы смягчить негативные эффекты (экономические, социальные, политические), которые могут быть вызваны уменьшением финансирования отдельных вузов. В любом случае такие шаги должны быть предварительно подвергнуты тщательному анализу и общественному обсуждению.

Таблица 2

Группы факторы	Факторы		Показатели
Объективные	Внешние	Региональные условия: уровень цен, уровень заработной платы, стоимость топливно-энергетических ресурсов, стоимость ЖКУ, транспортная доступность	Региональный коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг (k^{ubu})
		Условия населенного пункта: статус населенного пункта, численность населения	-
		Обучение по специальностям / направлениям подготовки	Доля обучающихся по направлениям подготовки
		Формы обучения студентов	Доля обучающихся на очном отделении в общей численности студентов (доля очников)
	Доля вечерников		
	Доля заочников		
		Специальности и направления подготовки	Доля обучающихся на естественнонаучных специальностях и направлениях подготовки (доля естественнонаучных)
	Доля гуманитарных		
	Доля педагогических		
	Доля творческих		
	Доля медицинских		
	Доля экономических		
	Доля технических		
	Доля сельскохозяйственных		
	Эффект концентрации (масштаба)	Численность студентов Квадрат численности студентов	
Субъективные	Запас ресурсов	Обеспеченность общежитиями	Доля проживающих в общежитиях
		Обеспеченность преподавателями	Соотношение профессорско-преподавательского состава и административно-технического персонала
		Соотношение профессорско-преподавательского состава и административно-технического персонала	Доля преподавателей высшей квалификации – профессоров и докторов наук
		Доля преподавателей высшей квалификации – профессоров и докторов наук	Обеспеченность площадями
		Обеспеченность площадями	Обеспеченность техническими средствами
		Обеспеченность техническими средствами	Обеспеченность библиотечным фондом
		Обеспеченность библиотечным фондом	-
		Привилегированность	-

5. Определение степени влияния факторов

Информационная база исследования позволила на данном этапе рассмотреть только связь удельного финансирования с объективными факторами за исключением условий населенного пункта, поскольку разработки соответствующих показателей находятся в стадии разработки.

Наиболее очевидными объективными факторами удорожания стоимости обучения являются внешние по отношению к вузу условия: региональные условия и условия населенного пункта.

Для оценки влияния региональных условий на удельные расходы вузов был использован коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг (k^{ubu}), который используется Минфином России для распределения финансовой помощи из федерального бюджета региональным бюджетам. Показатель k^{ubu} учитывает различия в заработной плате, уровне потребительских цен, стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг, а также транспортную доступность (4). Согласно проведенным расчетам, k^{ubu} объясняет около 27% дисперсии удельного финансирования вузов.

Достоинством k^{ubu} является то, что он уже представляет собой коэффициент, который может быть введен в уравнение расчета объема финансирования вуза без каких-либо изменений, так как представляет собой оценку удорожания бюджетных услуг относительно среднероссийского уровня. Таким образом, последующий анализ сделан для объяснения значения удельного финансирования вузов, скорректированные на k^{ubu} (табл. 3).

Таблица 3

Показатель	Коэффициент корреляции с показателем удельного финансирования, скорректированные на k^{ubu}
Доля очников	0,68*
Доля вечерников	0,05
Доля заочников	0,67*
Доля обучающихся по направлениям подготовки	0,31*
Доля естественнонаучных	0,14
Доля гуманитарных	-0,24*
Доля педагогических	-0,30*
Доля медицинских	0,08
Доля творческих	0,14**
Доля экономических	-0,01
Доля технических	0,32*
Доля сельскохозяйственных	0,06
Доля экологических	0,17**
Численность студентов	-0,18*

Показатель	Коэффициент корреляции с показателем удельного финансирования, скорректированные на k^{ubu}
Квадрат численности студентов	-0,20*
* статистически значимые значения при критическом уровне значимости 0,01; ** статистически значимые значения при критическом уровне значимости 0,05.	

Хотя ряд исследований показал, что эффект масштаба оказывает влияние на средние издержки, в том числе и в бюджетной сфере (5). Анализ выявил очень невысокую взаимозависимость численности студентов (и ее квадрата) и удельного финансирования, скорректированного на k^{ubu} , что отчасти объясняется коррелированностью k^{ubu} и численности студентов, поскольку k^{ubu} принимает тем более высокие значения, чем менее благоприятны условия проживания, которые сказываются также на людности населенных пунктов вообще и численности студентов вузов в частности. Таким образом, эффект масштаба уже частично учитывается k^{ubu} и аргументов для включения дополнительных поправок на этот фактор нет.

Статистически значимое влияние структуры обучающихся по специальностям и направлениям подготовки обнаружено для пяти из девяти выделенных групп, хотя знаки даже не значимых коэффициентов корреляции согласуются с логическими выводами. Следовательно, возможно объединение структуры специальностей в один коэффициент, который будет иметь более высокую степень связанности с удельным финансированием.

Субъективные факторы выражаются в том, что некоторым вузам завышается финансирование по сравнению с вузами, находящимися в аналогичных условиях. Это выражается, во-первых, в повышенном финансировании вузов с более высоким текущим «статусом» без каких либо объективных причин. Во-вторых, в повышенном финансировании вузов с относительно более высокой обеспеченностью преподавательскими кадрами, площадями, техническими средствами обучения, библиотечным фондом и т. д. Хотя более высокая материально-техническая и кадровая обеспеченность объективно требуют повышенных расходов на свое содержание, она является результатом более высокого «статуса» этих вузов в прошлом («запас статуса») (6). Оценка степени влияния группы субъективных факторов требует дополнительных расчетов, однако, как уже отмечалось, они не обязательно должны быть включены в модель финансирования вузов, поэтому дальнейшие расчеты даны без учета этой группы факторов.

6. Построение коэффициентов

Проведенный анализ показал, что при расчете объема финансирования к величине ГИФО могут быть добавлены коэффициенты, учитывающие описанные выше факторы:

1. Структура студентов по категориям ГИФО. Это наиболее принципиальный фактор, действие которого должно непосредственно стимулировать вузы к повышению качества образовательных услуг. Этот коэффициент зависит, в первую очередь, от количества категорий ГИФО и соотношения их финансового наполнения и только во вторую очередь – от соотношения студентов, имеющих ту или иную категорию ГИФО. Поэтому выбор количества категорий ГИФО и финансового наполнения каждой категории является принципиально важным. В общем виде: $k_i^{str} = \frac{N_i^1 \times x^1 + N_i^2 \times x^2 + \dots + N_i^t \times x^t}{N_i}$, где

$N_i^1, N_i^2 \dots N_i^t$ – численность студентов i -го вуза, имеющих первую, вторую и т. д. категорию ГИФО; $x^1, x^2 \dots x^t$ – финансовое наполнение каждой категории ГИФО; N_i – общая численность студентов в i -го вуза, так, что $N_i = N_i^0 + N_i^1 + N_i^2 + \dots + N_i^t$, где N_i^0 – численность студентов i -го вуза, не имеющих категории ГИФО (обучающихся с полным возмещением затрат).

Для той структуры категорий ГИФО, которая действовала в 2003 г.: $k_i^{str} = \frac{12,5 \cdot N_i^1 + 7,2 \cdot N_i^2 + 3 \cdot N_i^3 + 2 \cdot N_i^4 + 0,7 \cdot N_i^5}{12,5 \cdot N_i}$. В целом спрогнозировать значения k_i^{str} для каждого вуза на данном этапе практически невозможно.

2. Региональные условия – коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг (k_i^{ubu}).

3. Структура студентов по формам обучения. Согласно нормативным документам, финансирование одного студента очной формы обучения эквивалентно финансированию двух вечерников или четырех заочников. Следовательно, может быть предложен следующий коэффициент:

$k_i^f = \frac{N_i^o}{N_i} + \frac{N_i^v}{2N_i} + \frac{N_i^z}{4N_i}$, где N_i^o – численность студентов, обучающихся на очной

форме обучения в i -ом вузе; N_i^v – численность студентов, обучающихся на вечерней форме обучения в i -ом вузе; N_i^z – численность студентов, обучающихся на заочной форме обучения в i -ом вузе; N_i – общая численность студентов в i -ом вузе (так, что $N_i = N_i^o + N_i^v + N_i^z$). При этом, k_i^f может принимать значения от 0,25 (в случае, если все студенты вуза обучаются заочно) до 1 (в случае, если все студенты вуза обучаются на очном отделении). Коэффициент корре-

ляции k_i^f с удельным финансированием, скорректированным на k_i^{ubu} , для анализируемой выборки составил 0,71.

7. Расчет объема финансирования вузов

Таким образом, на данном этапе исследования представляется возможным оценить объем финансирования вузов (исключая выбросы) с учетом выделенных коэффициентов по формуле: $E_i = GIFO \times N_i \times k_i^{ubu} \times k_i^f$. Были разработаны два варианта расчетов:

1. При общем расчетном объеме финансирования всех вузов, равном фактическому. В этом случае стоимость ГИФО составила 19 250 руб. (рис. 1).

2. При общем расчетном объеме финансирования всех вузов, превышающем фактический примерно на 10%. Стоимость ГИФО составила 21 000 руб. (рис. 2).

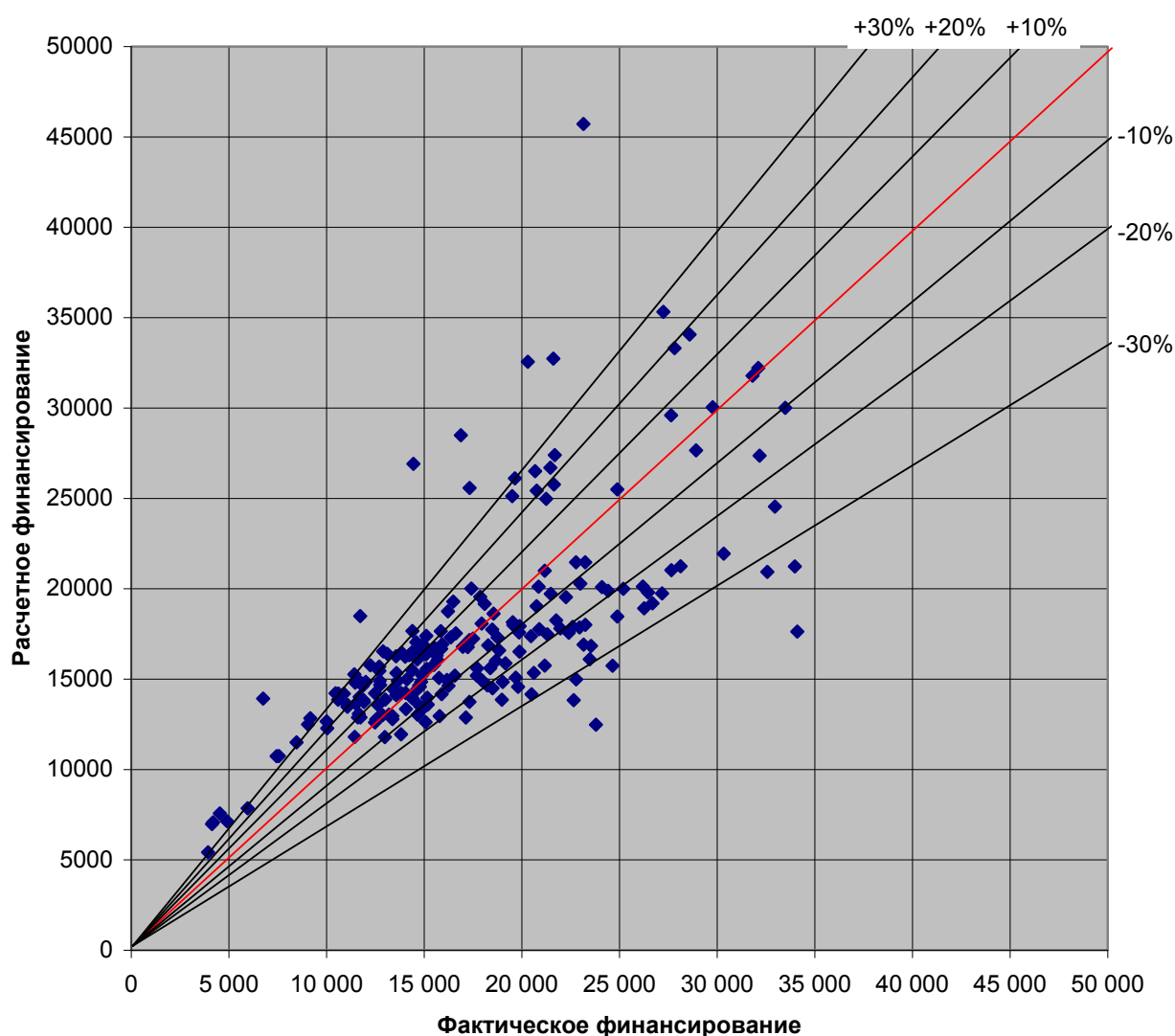


Рис. 2. Соотношение расчетного и фактического финансирования в расчете на одного студента при неизменном общем объеме финансирования (руб./чел.)

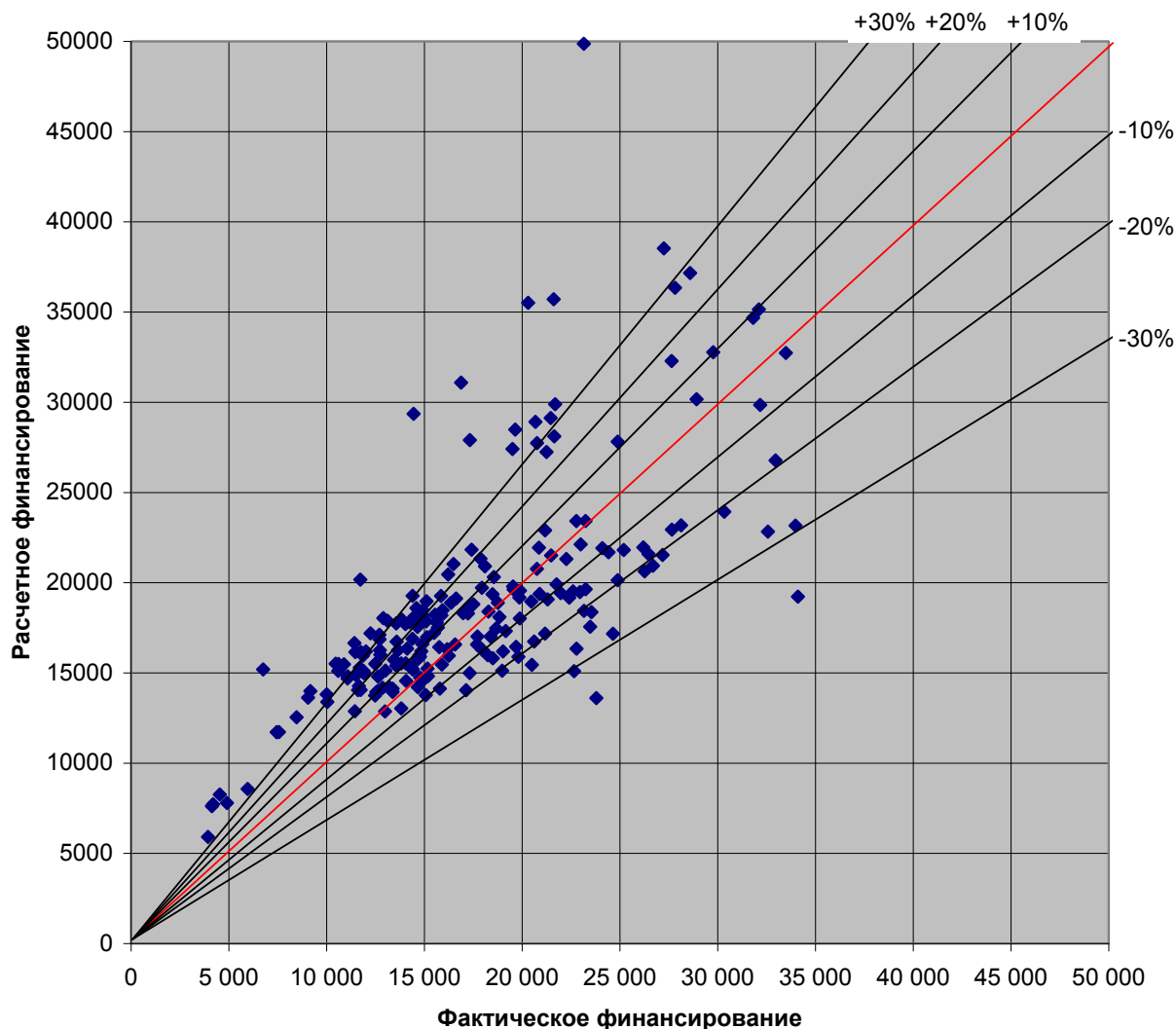


Рис. 2. Соотношение расчетного и фактического финансирования в расчете на одного студента при росте общего объема финансирования на 10% (руб./чел.)

Расчеты позволяют сделать выводы о принципиальной возможности включения всех расходов в стоимость ГИФО. При этом существующие объективные различия в себестоимости образовательного процесса целесообразно учитывать через набор поправочных коэффициентов. Однако очевидно, что учесть субъективную дифференциацию невозможно. Следовательно, с точки зрения минимизации общественно-политической напряженности наиболее предпочтительным является вариант внедрения финансирования вузов при помощи механизма ГИФО при одновременном увеличении общего объема расходов федерального бюджета, например, на 10% – в этом случае существенно уменьшится финансирование (более чем на 20%) только порядка 10 вузов. Возможность 10% увеличения номинального финансирования более чем реальна, поскольку в предыдущие годы общий объем расходов на финансирование рассматриваемых вузов возрастал средними темпами – около 25% в год (табл. 5).

Таблица 5

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Номинальный объем финансирования (млрд. руб.)	23,9	29,5	37,2
Прирост номинального объема финансирования по сравнению с предыдущим годом (%)	-	23,4	26,1

Список литературы

1. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: Экономическая теория и политика / Л. И. Якобсон. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 282-304.
2. Кузьминов Я. Образование и реформа / Я. Кузьминов. М.: ГУ-ВШЭ. <http://www.hse.ru>
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. №6. М., 2002.
4. Методика и результаты расчетов распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2004 год. Одобрены решением Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации от 30 октября 2003 г. (протокол № 26).
5. Ковалев С. Сельское расселение / С. Ковалев. М.: Изд-во МГУ, 1963.
6. Анализ финансовых потоков в системе профессионального образования // Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы. М.: ИЭПП, 2003. С. 156-171.



ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНАХ

П. В. Дружинин

Доцент института экономики Карельского научного центра РАН, к. т. н., г. Петрозаводск

Возможности муниципальных властей в развитии инвестиционных проектов на их территории ограничены. Они практически не могут влиять на привлечение крупных инвесторов и проектов и достаточно слабо – средних, хотя могут успешно мешать их реализации в случае конфликта интересов. Возможна лишь поддержка отдельных средних проектов и проектов малого бизнеса. Стимулом для подобной деятельности является повышение уровня занятости и рост в перспективе бюджетных поступлений. Но активность муниципальных

властей в данном случае связана с тем, как строятся межбюджетные отношения в регионе.

Межбюджетные отношения в регионах являются одной из наиболее сложных проблем во взаимоотношениях региональных и муниципальных властей. При принятии региональных бюджетов возникает множество конфликтов, поскольку трудно найти критерии распределения бюджетных средств, которые устраивали бы все муниципальные образования.

Россия. Действующее в российских регионах законодательство, позволяющее высшестоящим властям ежегодно менять нормативы расщепления налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, превращает разделение доходов в неэффективный и политизированный процесс. Местное самоуправление не имеет надежных, независимых источников доходов, причем наиболее сложные отношения складываются между властями региона и региональной столицы (1, 2, 3).

Принятие Бюджетного кодекса РФ систематизировало и упорядочило бюджетный процесс, но одновременно создало новые проблемы. Вместе с ним должны были быть приняты и федеральные законы, конкретизирующие отдельные этапы бюджетного процесса, но этот процесс затянулся. Поэтому и законы субъектов при отсутствии соответствующих федеральных оспаривались, как это было в Карелии.

Бюджетный кодекс определил основные принципы межбюджетных отношений, среди которых – равенство бюджетных прав муниципальных образований и выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Из бюджета субъекта РФ предоставляется помощь на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов.

Анализ бюджетных взаимоотношений между региональными и местными властями в России показывает, что во многих регионах в результате данного выравнивания отсутствуют стимулы для активной деятельности местных властей и развития предпринимательства. Практически любое увеличение собственных доходов приводит к погашающим изменениям в регулирующих доходах. Местные доходы в основном зависят от способности местной администрации отстаивать свои интересы в переговорах и в значительно меньшей степени – от усилий по увеличению собственных доходов. Активная деятельность по сбору налогов в данном году приводит к изменению в разделении регулирующих налогов и уменьшению трансфертов в следующем. Региональные власти выравнивают все районы и города по каким-либо показателям ежегодно, учитывая все доходы местного самоуправления (расчеты проводятся, как правило, по базе прошлого года). Положение постепенно улучшается, но очень медленно (4, 5).

Проведенный в работе (1) анализ бюджетов 35 крупных городов России (из них 29 областных центров) показал, что «региональная администрация со-

кращает трансферты местным органам власти и снижает положенную им часть регулирующих налогов, когда город собирает больше налогов самостоятельно» – 90% из каждого дополнительного рубля изымается. Показано, что скорость формирования частного сектора пропорциональна более высокому уровню бюджетной независимости местного самоуправления от региональной администрации. При этом местные власти расходуют деньги более эффективно, относительно меньшая часть тратится на субсидии и большая – на образование, здравоохранение и другие общественные блага.

Эксперты считают, что в РФ фактически сохраняются правовые основы централизованной системы (2). Значительная часть доходов и расходных полномочий региональных и местных властей регламентируется федеральными властями. Федеральное министерство собирает все виды налогов, основная часть их поступает в федеральное казначейство и им расщепляется между бюджетами разных уровней. Федеральные власти практически ежегодно устанавливают новые нормативы отчислений от основных налогов в бюджеты регионов или отменяют налоги, поступавшие в региональный бюджет.

Расщепляемые налоги в РФ в 1997-2000 гг. составляли 50-60% региональных доходов и 52-56% местных доходов (из них регулирующие, для которых налоговые ставки и нормативы расщепления устанавливаются ежегодно властями более высокого уровня, – 23-31% для регионального бюджета и 38-42% для местного бюджета). Поступления из бюджетов других уровней и внебюджетных фондов составляли 18-30% для региональных бюджетов и 25-32% для местных бюджетов. Налоговые доходы, по которым налоговые ставки, база налогообложения и налоговые льготы устанавливаются децентрализованно (рамки определены федеральным законодательством), составляли лишь 13-18% для региональных бюджетов и 8-15% для местных бюджетов (2). А с 2002 г. местные налоги и сборы стали составлять только 2-3% от поступлений в местный бюджет (в Петрозаводске – только 2,6%). Поэтому говорить в такой ситуации о самостоятельности местного самоуправления пока рано.

Налоговый кодекс ввел дополнительные ограничения для региональных и муниципальных властей, сократив перечень региональных и местных налогов и возможности управления ими. Постепенно ограничиваются возможности региональных и муниципальных властей и по предоставлению льгот по федеральным налогам в части, зачисляемой в их бюджеты. В последние годы ситуация обострилась из-за очередного этапа налоговой реформы. Сокращение налогового бремени предприятий произошло, но за счет региональных бюджетов. Власти субъектов РФ в свою очередь перераспределили доходы в свою пользу. В результате доходы муниципальных образований значительно уменьшились.

Утаить что-то от получающих достаточно детальную информацию региональных органов Минфина очень сложно, существуют методики расчетов на основе оценок развития экономики. Но нормативы финансируются не полностью, значит, муниципальные образования получают средств меньше, чем не-

обходимо для функционирования социальной сферы. Получается, что все равно в реальности тратится меньше средств, чем требуется. Выйти из положения можно благодаря потере качества предоставления услуг, увеличив нагрузку на персонал, используя более дешевые продукты и лекарства.

Неполное покрытие собственных необходимых расходов и полное изъятие дополнительных средств из-за полной прозрачности местного бюджета приводят к попытке проведения части доходов минуя бюджет. Причем если муниципальное образование все возможные доходы полностью соберет (и в следующем году эти средства учтут при планировании бюджета региона), а остальную часть дополнительных средств не откроют, то именно данное муниципальное образование будет виновато перед своими жителями, которые в следующем году будут жить хуже, чем другие, поскольку им будет запланирован меньший объем помощи.

Дополнительные средства, не входящие в бюджет, могут дать предприятия, оплатив часть расходов муниципальных образований, непосредственно профинансировав местные мероприятия. Или предприятие фактически бесплатно отапливает город, так как средств на оплату местные власти не имеют (их иногда даже не закладывают в бюджет или включают частично). Но предприятия пойдут на это, если пойти навстречу им – уменьшить налоговую и неналоговую нагрузку. Власти могут занизить аренду и коммунальные платежи, «закрывать глаза» на неполную уплату налогов и применение различных схем, снижающих налоговые платежи, так или иначе все дополнительные средства заберет региональная власть. Используется то, что оценка доходов идет от платежей прошлого года. Часть полученных таким образом предприятием денег идет на нужды муниципального образования. Но в этом случае теряется прозрачность, появляются условия для коррупции. Необходимо отметить, что выборы требуют значительных затрат и обуславливают необходимость искать общий язык с отдельными представителями бизнеса.

Следовательно, необходимо совершенствовать межбюджетные отношения и повышать прозрачность бюджетного процесса. Для повышения прозрачности необходимо развивать конкурсную систему для бюджетных расходов с широкой публикацией условий и результатов конкурсов, включая размещение информации в ИНТЕРНЕТе. Было бы логично проводить конкурс по уменьшению расходов на коммунальные услуги – установка специальных счетчиков ресурсов, установка оборудования, уменьшающего потребление энергоресурсов.

Видимо, есть зависимость снижения налоговых поступлений от жесткости региональной финансовой политики по отношению к муниципальным образованиям – чем больше отставание расходов (включающих собственные средства и финансовую помощь) от инфляции, тем меньше рост налоговых сборов. Но данный график можно трактовать и иначе.

Власти на местах стараются договориться с предприятиями, чтобы другими путями получить то, что вышестоящие власти у них изымают. В таблице 1

показано распределение налоговых платежей между уровнями бюджетов. А распределение недоимки имеет совсем другую структуру. Недоимка в федеральный бюджет составляла в конце 2003 г. 81%, или в 5 раз больше, чем доля поступлений в федеральный бюджет. Недоимка в республиканский бюджет составляла 11%, или в 4 раза меньше, чем доля поступлений в бюджет РК. Но лучше всего договариваются с предприятиями местные власти – недоимка составляла 8%, или в 5 раз меньше, чем доля поступлений в местные бюджеты.

Таблица 1

Поступление налоговых платежей в бюджетную систему в Карелии, %

Год	В федеральный бюджет	В региональный бюджет	В местные бюджеты
1999	24.3	34.1	41.6
2000	22.9	34.8	42.3
2001	25.2	39.8	35
2002	20.5	47.2	32.3
2003	15	46.2	38.3

В ходе проводившихся в 2000-2002 гг. в разных городах России опросов по оценке прозрачности муниципального бюджета [6, 7] рассматривались различные проблемы, в т. ч. и межбюджетные отношения в регионе. В частности, были включены вопросы о том, заинтересованы ли местные органы власти в увеличении собственных доходов местных бюджетов и сокращении непроизводительных расходов, а также происходит ли утаивание бюджетной информации (о возможных дополнительных доходах и возможном снижении расходов).

Анализ ответов на эти и другие вопросы и комментариев работников финансовых и экономических подразделений муниципальных администраций показал, что существует множество проблем. Прежде всего, муниципальные власти слабо заинтересованы в активной экономической политике, в реализации инвестиционных проектов, которые могут привести к увеличению доходов бюджета. Кроме того, фактически часть бюджета уходит в «тень». Заинтересованность в увеличении собственных доходов подрывается тем, что региональные власти фактически выравнивают территории и у муниципальных образований возникают проблемы при составлении следующего бюджета. Хотя мероприятия по сокращению расходов при исполнении бюджета в Карелии готовятся ежегодно, что говорит о том, что в последние годы экономия в процессе выполнения бюджета выгодна для местных властей.

Для увеличения расходов необходимо увеличивать доходы республиканского и местных бюджетов. Первый путь состоит в увеличении сбора налогов с существующих предприятий через взаимодействие с налоговыми органами. Республиканские власти имеют такую возможность, для местных властей это кажется проблематичным. Они могут воздействовать на малый бизнес, кото-

рый дает небольшую часть доходов. Крупные и средние предприятия слабо зависят от местных властей и давление на них обычно малоэффективно. Но с другой стороны, крупные и средние предприятия заинтересованы в улучшении качества жизни на территории, где проживают их работники, и могут вкладывать средства в социальные проекты в своем муниципальном образовании.

Приход бизнеса в представительные органы власти привел к сложности повышения налоговой нагрузки на бизнес. Исполнительная власть теперь фактически должна согласовывать свои решения с бизнесом, и повышение прозрачности бюджетного процесса необходимо, чтобы это согласование не приводило к потерям для бюджета.

Второй путь состоит в содействии развитию местного бизнеса и привлечении инвесторов из других регионов. Местные власти имеют возможность, хотя и небольшую, в предоставлении некоторых льгот. Более существенно то, что они могут значительно уменьшить административные барьеры для бизнеса, существующие на территории, и этим способствовать увеличению инвестиций, росту производства, а значит, и доходов бюджета. Но эти доходы будут получены в следующем году или даже позднее. И здесь возникает проблема межбюджетных отношений – какая часть дополнительных доходов останется в муниципальном образовании, а какая в следующем году будет перераспределена в другие бюджеты.

Особенности районов (городов) Карелии. Муниципальные образования РК значительно различаются по экономическому развитию и доходам. Костомукша и Кондопожский район, основу экономики которых составляют крупные предприятия, экспортирующие значительную часть своей продукции, заметно опережают остальные территории по налоговым доходам. Доходы на душу населения самых бедных муниципальных образований – четырех сельскохозяйственных районов примерно в 4-7 раз меньше. Различие доходов на душу населения территорий в 2000 г. несколько уменьшилось, но затем снова выросло (табл. 2).

Надо отметить, что в 1999 г. треть всей финансовой помощи пришла на 3 района, один из которых – приграничный с пунктом перехода границы и развитой теневой экономикой, второй богат природными ресурсами, третий – промышленно развитый, только начал выходить из разлухи. Влияние помощи заметно было и в следующем году. Если рассматривать расходы местных бюджетов на душу населения, то в 2000 г. предпоследний по расходам – г. Петрозаводск занимал 8 место по доходам на душу населения. Вепсская воля в 2000 г. занимала по собственным доходам 17 место, а по расходам – 4 место. При разработке бюджета на 2001 г. пришлось отойти от только что установленных правил распределения налоговых поступлений между республиканским и местным бюджетами, поскольку иначе резко бы увеличивался разрыв богатых и бедных районов. В 2002 и 2003 гг. Петрозаводск также получал средств меньше требуемого. Значит выравнивание очень велико, правила нестабильны и роль бюджетных стимулов мала.

Таблица 2

Налоговые поступления в бюджеты различных уровней на душу населения

Город, район	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Костомукша	11.68	10.81	13.83	14.23
Кондопожский	9.68	9.96	11.52	10.55
Прионежский	5.44	8.14	9.69	10.03
Петрозаводск	4.32	5.67	8.28	9.69
Карелия в целом	4.69	6.23	7.03	7.08
Кемский	3.72	5.79	6.87	7.28
Сегежский	4.82	9.66	5.64	-0.04
Калевальский	4.8	5.1	5.64	4.76
Муезерский	7.21	6.19	5.56	5.72
Лоухский	4.48	4.54	5.32	6.35
Сортавала	3.08	4.14	5.31	5.13
Питкярантский	4.12	8.3	5.2	3.53
Суоярвский	5.3	5.46	4.87	4.85
Вепсская волость	1.64	2.96	4.74	6.65
Беломорский	3.3	4.45	4.47	4.72
Пудожский	3	4.58	4.28	4.18
Лахденпохский	2.68	2.83	3.13	1.89
Пряжинский	3	3.47	3.1	4.22
Медвежьегорский	2.18	2.98	3.07	3.61
Олонецкий	2.33	2.29	2.46	2.83

Межбюджетные отношения в Карелии. В Карелии уже в январе 1992 г. был принят закон «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Карелия», который определил бюджетную обеспеченность, бюджетное регулирование и механизм рассмотрения разногласий между органами местного самоуправления и Министерством финансов Республики Карелия. Закон определил, что претендовать на субвенции из бюджета РК могут муниципальные образования, имеющие бюджетную обеспеченность менее 95% от средне-республиканской.

Бюджетное выравнивание до 1999 г. осуществлялось ежегодно исходя из расходов предыдущего года. Нормативы распределения налогов определялись на один год и по каждому району индивидуально. Особенно значительные колебания были по налогу на добавленную стоимость (НДС). Надо также отметить, что постепенно нормативы местных бюджетов уменьшались, в некоторых районах – с 25 до 5%. Расходная часть бюджета рассчитывалась исходя из фактических расходов предыдущего года. В такой ситуации было невыгодно экономить – сэкономленные средства приводили к уменьшению поступлений средств из республиканского бюджета в следующем году.

В Карелии также отсутствовали стимулы для активной деятельности местных властей и развития предпринимательства. Местные власти не стремились выявлять возможные дополнительные источники доходов и вкладывать средства в проекты по экономии ресурсов, чтобы получить как можно больше средств из республиканского бюджета. При этом крупные города не были заинтересованы в увеличении налоговых сборов – средства из Петрозаводска, Кондопоги и Костомукши тут же уйдут в другие районы. Слаборазвитые районы в свою очередь не были заинтересованы в активизации своей работы – проще, ничего не делая, просить деньги у республиканских органов и их же потом обвинять, что мало дали. Индикатором этого процесса является развитие предпринимательства в республике и в районах и городах, пик которого пришелся на 1994 г., а затем количество малых предприятий и занятых в них практически не увеличивалось. А развитие этого сектора зависит в первую очередь от местного самоуправления.

Принятая в республике Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на 1999-2010 гг. отметила необходимость совершенствования межбюджетных отношений. Проводившиеся в 1997-1999 гг. местной администрацией г. Петрозаводска, Правительством Карелии, научными и общественными организациями семинары позволили сформулировать основные предложения к концепции разработки местных бюджетов и их взаимоотношениям с республиканским бюджетом.

В 1999 г. власти РК стали переходить к новой системе межбюджетных отношений, лучше учитывающей особенности территорий, дающей местному самоуправлению больше возможностей для активных действий по развитию территорий и экономии ресурсов. В 2000 г. в Карелии был принят закон «О государственных минимальных социальных стандартах, социальных и финансовых нормативах» и на его основе стали разрабатывать бюджет РК и бюджеты муниципальных образований. В дальнейшем он дополнялся и совершенствовался.

Были определены принципы формирования и применения минимальных социальных стандартов, из которых надо выделить следующие:

- обоснованность установления и применения минимальных социальных стандартов, социальных и финансовых нормативов с учетом социально-экономической ситуации в РК, региональных и местных экономических, социальных, экологических, демографических, национальных, природно-климатических и других факторов и условий;
- обеспечение общедоступности социальных услуг;
- целевое, адресное и подушевое финансовое обеспечение минимальных социальных стандартов.

Не все из принципов реализованы, сами стандарты вызывают споры, отдельные нормативы невыполнимы. Минимальные социальные стандарты должны пересматриваться раз в три года, а финансовые – ежегодно, что при недостаточных доходах труднореализуемо. Надо отметить, что нормативы

считаются не в ценах текущего года и из-за нехватки средств финансируются примерно на 70%, значит, все равно в реальности тратится значительно меньше средств. Чтобы обойтись меньшей суммой, идут на потери качества.

Данный закон в какой-то степени стимулирует активность районов и городов, их саморазвитие, стремление экономить ресурсы. В первую очередь это касается наиболее промышленно развитых муниципальных образований, имеющих очень высокие доходы на душу населения. Но для большинства территорий даже минимальные финансовые нормативы недостижимы и их активность в данном году приведет в следующем к уменьшению финансовой помощи. В 2001 г. подобная ситуация уже возникала. Так что проблема иждивенчества слаборазвитых муниципальных образований пока не решена.

Налоговые поступления от новых предприятий учитываются при формировании бюджета будущего года и влекут за собой уменьшение помощи из вышестоящего бюджета. Выигрыш территории в итоге невелик, в среднем промышленно развитое муниципальное образование может рассчитывать на то, что объем доходов территории увеличится только лишь примерно на 1% от объема налогов данного предприятия, а слаборазвитое – примерно на 2%. Остальной рост будет компенсирован уменьшением объемов финансовой помощи. Система межбюджетных отношений оказывается не такой эффективной, как ожидалось.

Если сравнивать рост собственных доходов и расходов, то видно снижение активности муниципальных образований. В целом за 1998-2001 гг. у семи территорий собственные доходы росли быстрее, чем расходы, за 1999-2001 гг. – уже у шести, а за 2000-2001 г. – только у двух. Похожая ситуация получается и при сравнении налоговых доходов и расходов. За 1999-2001 гг. налоговые доходы у шести территорий растут быстрее расходов, а за 2000-2001 гг. – у пяти.

В то же время надо отметить, что у 16 из 19 муниципальных образований рост собственных доходов и расходов почти пропорционален, что показывает положительную роль закона «О государственных минимальных социальных стандартах, социальных и финансовых нормативах». Исключение составляют три района, расходы которых значительно выросли за счет увеличения финансовой помощи.

Видимо, есть зависимость между ростом собственных доходов и налоговых сборов у муниципальных образований. Можно отметить почти пропорциональную зависимость, но у районов с большой долей сельского хозяйства (Лахденпохский, Медвежьегорский и Пряжинский) собственные доходы растут заметно быстрее. Рост собственных доходов в среднем несколько отстает от роста налоговых доходов. У восьми муниципальных образований рост собственных доходов превышает рост налоговых доходов, но ненамного. У остальных ситуация обратная, причем у двух муниципальных образований разрыв очень большой – у Вепсской волости и Петрозаводска рост налоговых сборов очень намного опережает рост собственных доходов. Активность в

развитии территории ведет больше к росту поступлений в федеральный и региональный бюджет, и в меньшей степени – собственных доходов муниципального образования. Получается, что местные власти не слишком заинтересованы в ускорении роста собственных доходов, а федеральные и региональные власти наиболее надежные и перспективные источники доходов оставляют в своих бюджетах.

В Карелии все больше средств остается в региональном бюджете и соответственно все больше приходится направлять на финансовую поддержку местных бюджетов. Лишь в 2003 г. финансовая поддержка уменьшилась, но доля республиканского бюджета по-прежнему превышает 2/3 консолидированного (табл. 3).

Таблица 3

Финансовая поддержка муниципальных образований в бюджете Карелии, млн. руб.

Год	Доходы бюджета	Расходы бюджета	Финансовая поддержка бюджетов других уровней				Доля республиканского бюджета в консолидированном (по расходам)	Доля республиканского бюджета (за вычетом финансовой поддержки) в консолидированном
			проект	факт	проект, %	факт, %		
1998	1313	1161	247	151	14.9	13	53.4	46.4
1999	2383	2326	342	514	18.6	22.1	60.3	47
2000	3437	3230	416	521	18.7	16.1	61	51.1
2001	4258	4245	826	921	20.7	21.7	68.5	52.9
2002	5541	5963	1633	2017	32.6	33	70.6	46.7
2003	5536	6470	1698	1669	27.8	25.8	68.9	51.1

Динамика финансовой помощи для большинства муниципальных образований, видимо, частично зависела от роста налоговых сборов – чем больше налогов, тем меньше помощь. Лишь у Вепсской волости из-за незначительности налоговых сборов в 1999 г. рост помощи превышает ожидаемый. Кроме того, у трех территорий помощь росла быстрее, чем можно было бы ожидать (Олонецкий – из-за бюджетного эксперимента).

Анализируя рост собственных доходов и финансовой помощи, видно, что у четырнадцати муниципальных образований зависимость существует – с увеличением темпов роста собственных доходов темпы роста помощи уменьшаются. У трех территорий, как уже указывалось, объем финансовой помощи вырос сильно, так как в 1999 г. они получали ее в небольшом размере. Сравнение расходов и финансовой помощи показывает отсутствие зависимости между их ростом. Надо отметить, что у восьми территорий (включая промышленные Костомукшу и Кондопожский район) рост помощи отставал от роста расходов.

Фактически в РФ межбюджетные отношения являются одним из главных тормозов стремления к росту доходов как субъектов РФ (относительно РФ), так и муниципальных образований (относительно субъектов).

Направление изменения межбюджетных отношений. Большинство проблем межбюджетных отношений решается, а точнее, не решается, на федеральном уровне. В последние годы ситуация даже обострялась. Увеличение платы за природные ресурсы и отчислений в местный бюджет, увеличение доли местных налогов, упорядочивание расходов по льготам и многое другое зависят от федеральных властей и в далеком будущем произойдет. При прогнозировании необходимо учитывать возможное воздействие федеральных властей.

Сложившаяся в Республике Карелия система межбюджетных отношений позволяет сблизить территории по уровню расходов, в определенной мере учитывать особенности территорий и дает местному самоуправлению некоторые возможности для активных действий по развитию территорий. Но повысить заинтересованность муниципальных образований в привлечении инвестиций не удалось.

Скорее новые высокоэффективные предприятия создают дополнительные проблемы – производительность труда на них в несколько раз выше, их продукция по качеству соответствует рыночным требованиям. Новые предприятия более конкурентоспособны на рынке сырья, они могут платить более высокую зарплату, что приводит к сворачиванию деятельности существующих малоэффективных предприятий с устаревшими технологиями и высокой занятостью, выпускающих аналогичную продукцию, использующих то же сырье.

Лишь развитие производств, производящих новую для Карелии продукцию, увеличивает занятость. Но подобные производства требуют подготовленных кадров и могут возникнуть лишь в нескольких промышленно развитых городах.

Значит, необходимы изменения для стимулирования и повышения заинтересованности местных властей. Иначе местные власти будут тормозить решения о создании новых предприятий. Необходима разработка механизма, позволяющего в течение нескольких лет не изымать из местного бюджета в республиканский определенную часть налогов от реализации инвестиционных проектов.

Надо отметить, что далеко не все районы могут привлекать инвестиции. Отсутствие необходимой инфраструктуры и низкое качество жизни в периферийных районах невозможно компенсировать временными налоговыми льготами или снижением административных барьеров. В данном случае развитие подобных районов будет определяться возможностью вложений в развитие инфраструктуры региональной властью и созданием системы стимулирования инвестиционных проектов.

Как уже указывалось, кроме выравнивания доходов нужно стимулировать экономическое развитие депрессивных территорий. Наиболее удачно система

льгот для депрессивных территорий была разработана в Новгородской области. Инвесторы освобождались от большинства налогов, им даже компенсировались расходы по федеральным налогам. Но результаты оказались не слишком значительными – инвестиции все равно приходили в более развитые и удобно расположенные территории. Отсутствие необходимой инфраструктуры и низкое качество жизни в периферийных районах невозможно компенсировать временными налоговыми льготами. Вечных льгот не бывает, и после их окончания неприбыльные производства приходится закрывать. В РК таких примеров много – в РК часть объектов, построенных за счет Фонда развития и реконструкции, не функционирует до сих пор.

Значит, система должна быть основана на других принципах. Проект должен делать местный предприниматель за счет своих средств и различных других источников, включая специальный региональный инвестиционный фонд, проект должен быть инновационным и основанным на использовании местных ресурсов, например, переработка сельхозпродукции или лесопродукции по западным технологиям. Тогда производство прибыльно, продукция конкурентоспособна на российском и европейском рынках и бюджет муниципального образования получит существенную прибавку.

Список литературы

1. Журавская Е. В. Влияние бюджетного федерализма на структуру стимулов к производству общественных благ / Е. В. Журавская. М.: РПЭИ, 1999.
2. Лавров А. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей / А. Лавров, Дж. Литвак, Д. Сазерлэнд. OECD, 2001.
3. Прозрачный бюджет. Как превратить возможность в реальность. Мурманск: РЕЛИЗ, 2000.
4. Клисторин В. И., Совершенствование межбюджетных отношений в регионе / В. И. Клисторин, Т. С. Новикова, С. А. Суспицын. Новосибирск: ИЭиОПП, 2000.
5. Новосибирск. Анализ бюджетного процесса в Новосибирской области и городе Новосибирске / Под ред. С. А. Суспицына и В. И. Клисторина. Новосибирск: ИЭиОПП, 2000.
6. Замятина М. Ф. Анкета экспертного опроса прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования Российской Федерации / М. Ф. Замятина, В. И. Клисторин, В. А. Бескровная, П. В. Дружинин. СПб.: Стратегия, 2000.
7. Прикладной бюджетный анализ. СПб.: Стратегия, 2001.

СОЧЕТАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СО СТИМУЛИРОВАНИЕМ БЮДЖЕТНОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ ТЕРРИТОРИЙ

С. Н. Дубов

Научный сотрудник Вологодского научно-координационного центра
ЦЭМИ РАН, г. Вологда

Характерной чертой современного развития региональных хозяйственных систем является наметившаяся тенденция усиления противоречий интересов развития региона и территориальных образований, входящих в его состав. Вместе с тем масштабность и сложность муниципальных образований как социально-экономических систем в составе более сложной системы – региона обуславливают необходимость соблюдения принципа, согласно которому цели и стратегии развития территориальных образований должны вытекать из целей и стратегий развития социально-экономических систем более высокого уровня – региона, страны в целом – и не противоречить им. В условиях возрастающей взаимозависимости всех участников социально-экономического процесса повышается роль регулирования и координации интересов муниципальных образований в целях обеспечения целостности развития региона.

В связи с этим особого внимания требуют вопросы местной социально-экономической политики, проблемы территориального управления, особенно местного самоуправления, корпоративного развития, регулирования занятости, малого предпринимательства, экологии, особенно в целях повышения социальной ориентации экономического развития.

Не вызывает сомнений тот факт, что успешной деятельности муниципальных образований должна предшествовать разработка концептуальных основ местной экономической политики. Все нынешние обстоятельства функционирования муниципалитетов в условиях перехода к рынку обуславливают необходимость создания эффективной системы самоуправления, способной формировать и реализовывать на местах экономическую политику, не противоречащую социально-экономической политике региона.

Реализация целей и задач комплексного регионального развития невозможна без серьезного реформирования системы финансово-бюджетных отношений.

Существующий ныне порядок бюджетных отношений дает региональным органам государственной власти широкие возможности достижения бюджетного баланса и, следовательно, позволяет в принципе проводить политику макроэкономической стабилизации. Вместе с тем для местных органов власти действующая система означает неопределенность в бюджетных вопросах, невозможность планировать услуги населению, а также создает ощущение несправедливости ситуации. Поэтому важнейшей проблемой, требующей сего-

дня своего решения, является разработка такой системы межбюджетных отношений, которая могла бы, с одной стороны, обеспечивать финансирование гарантированных государством социальных услуг, а с другой, была бы достаточно гибкой, стимулирующей развитие местной экономической базы.

Особенности территориального размещения производительных сил в Вологодской области таковы, что их основная часть сосредоточена в Череповце и Вологде, в то время как половина населения области проживает на территории 26 муниципальных районов, экономика которых развита значительно слабее и не дает финансовых результатов, достаточных с точки зрения пополнения доходов местных бюджетов. В этой связи региональные органы управления вынуждены практически полностью передавать на местный уровень региональную долю регулирующих налогов, формируя областной бюджет во многом благодаря установлению индивидуальных нормативов отчислений по налогам для городов Вологды и Череповца.

Благодаря этому общее соотношение участия областного бюджета в региональных расходах и доходах, на первый взгляд, позволяет говорить о некотором «перекосе» в сторону централизации доходов на областном уровне (табл. 1).

Таблица 1

*Распределение доходов и расходов по уровням бюджетной системы
Вологодской области, %*

Годы	1999	2000	2001	2002	2003
ДОХОДЫ					
Областной бюджет	50,8	51,9	53	54,9	56,9
Местные бюджеты	49,2	48,1	47	45,1	43,1
РАСХОДЫ					
Областной бюджет	41,8	46,2	54,8	55,1	54,1
Местные бюджеты	58,2	53,8	45,2	44,9	45,9

Подобное обстоятельство вызвано скорее недостаточным уровнем собираемости налогов на местном уровне, а также отсутствием у муниципалитетов достаточных надежных источников собственных доходов, поскольку, как уже говорилось, на протяжении исследуемого периода практически все регулирующие налоги передавались районным бюджетам в полном объеме.

Кроме того, на фоне увеличения налоговых доходов областного бюджета его доля в расходах региональной бюджетной системы также значительно возросла. Поэтому следует признать, что в современных условиях в вопросах вертикальной сбалансированности межбюджетные отношения в Вологодской области находятся на достаточно высоком уровне.

Но даже в этом случае уровень доходов местных бюджетов остается недостаточным. В подобном положении для решения задач по обеспечению населения государственными финансовыми ресурсами в равной степени возникает необходимость концентрировать в областном бюджете значительные доходы и перераспределять их в пользу наименее развитых муниципалитетов.

Следует заметить, что с точки зрения формализации распределения финансовой помощи муниципалитетам в Вологодской области за последние годы достигнуты положительные сдвиги. Методика определения объемов финансовой помощи за последние 3 года стала более усовершенствованной и носит более объективный характер. Расходные потребности районов определяются на основе расчета индекса бюджетных расходов, учитывающего различия между ними в количестве потребителей конкретных бюджетных услуг по отдельным направлениям. Определение доходных возможностей местных бюджетов происходит на основе оценки их налогового потенциала.

Однако остается весьма острой проблема распределения финансовой помощи муниципалитетам с точки зрения ее равномерности относительно уровня собственных доходов местных бюджетов.

На практике не удается добиться выравнивания муниципальных бюджетов по обеспеченности населения бюджетными доходами даже с учетом выделения финансовой помощи из областного бюджета. Одна из причин этого заключается в том, что при планировании параметров межбюджетных отношений на очередной финансовый год затруднена достоверная оценка объемов налоговых доходов муниципальных бюджетов. Превышение рядом муниципалитетов первоначально запланированных объемов налоговых поступлений зачастую ведет к серьезному искажению результатов распределения финансовой помощи из областного бюджета. В силу этого продолжает сохраняться ситуация, при которой районы, собирающие большой объем собственных доходов, получают большие дотации из фонда финансовой поддержки муниципалитетов (рис. 1 и 2).

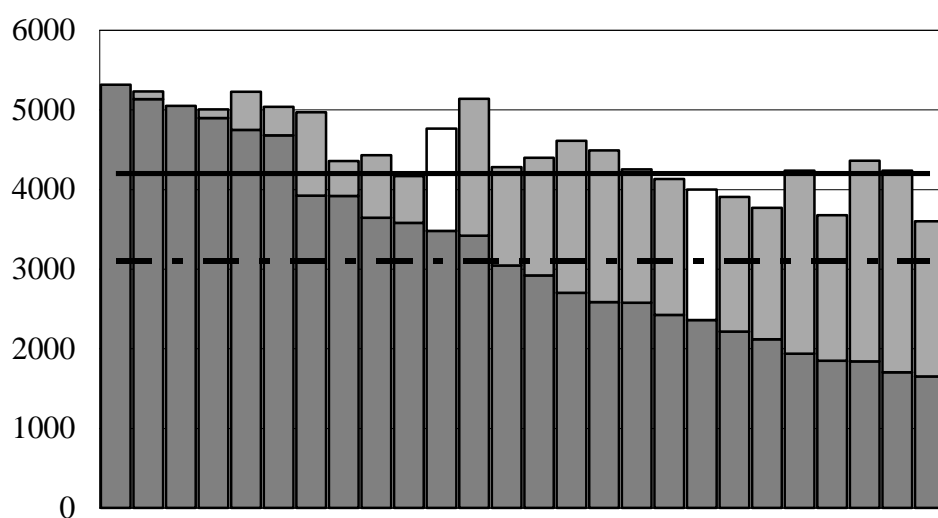
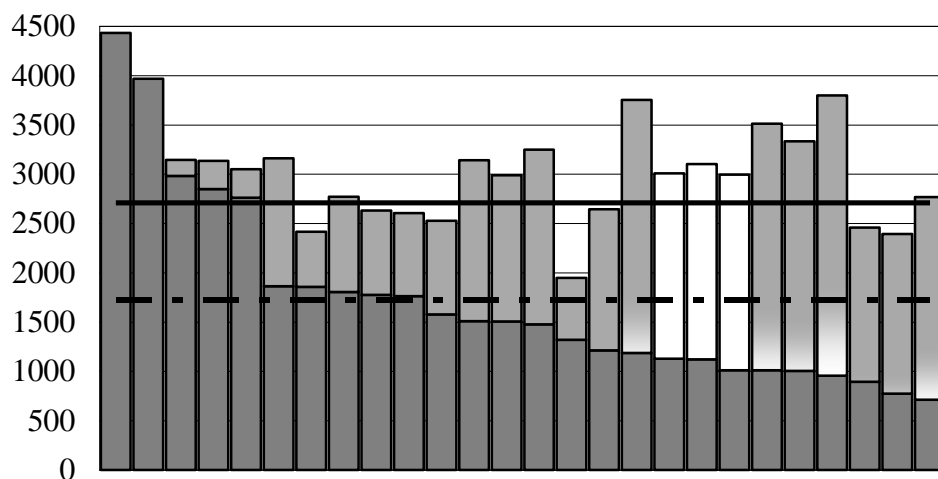


Рис. 1. Диаграмма рассеяния районов Вологодской области по величине собственных доходов местного бюджета и дотаций из областного бюджета в расчете на одного жителя

Как видно из представленных на рисунке 1 данных, после получения финансовой помощи большинство муниципальных бюджетов серьезно увеличивает среднедушевую бюджетную обеспеченность населения. Но при этом происходят некоторые искажения относительно их первоначального положения: районы, располагающие сравнительно равным уровнем собственных доходов на душу населения, получают сильно различающиеся между собой объемы дотаций, что в итоге ставит их в неравное положение.

Подобная ситуация является следствием ряда причин, связанных с определенными недостатками методики распределения финансовой помощи, применявшейся на протяжении ряда лет.

Основной целью распределения финансовой помощи между муниципалитетами региона является выравнивание обеспеченности их населения бюджетными доходами. Как уже отмечалось выше, в последнее время как в трактовке самого понятия «бюджетная обеспеченность», так и в подходах к достижению целей выравнивания территорий по данному показателю произошли изменения, которые изложены в предыдущих разделах. Подчеркнем, что взаимоотношения регионального и местных бюджетов Вологодской области в настоящее время годы также строятся на принципах определения доходных возможностей муниципалитетов на основе оценки их налогового потенциала и регулирования уровня необходимых расходов при помощи единого индекса бюджетных расходов.



- Финансовая помощь из областного бюджета в расчете на душу населения
- Собственные доходы муниципального бюджета в расчете на душу населения
- Средний по районам уровень обеспеченности бюджетными расходами в расчете на душу населения
- Средний по районам уровень обеспеченности собственными доходами в расчете на душу населения

Рис. 2. Распределение районов по обеспеченности населения бюджетными средствами до и после предоставления финансовой помощи из областного бюджета

Рассмотрим подробнее, что ныне происходит на заключительном этапе – при определении непосредственно объемов финансовой помощи конкретным муниципалитетам.

На первом этапе исчисляется индекс бюджетных расходов, учитывающий социально-демографический состав населения.

В расчет индекса принимается объем расходов по видам бюджетных услуг: на образование, здравоохранение, социальную политику и прочие бюджетные услуги в базовом году.

Определяется доля потребителей услуг каждой отрасли в общей численности населения i -го муниципального образования по следующей формуле:

$$D_n^i = ЧП_n^i / ЧН^i ,$$

где

$ЧП_n^i$ – численность потребителей услуг n -й отрасли в i -м муниципальном образовании;

$ЧН^i$ – численность населения i -го муниципалитета.

Затем по аналогичной формуле определяется доля потребителей услуг определенного вида в общей численности жителей области.

Отраслевой индекс бюджетных расходов определяется путем деления доли потребителей определенного вида услуг в общей численности населения i -го муниципального образования на долю потребителей услуг данного вида в общей численности жителей области:

$$ИБР_{ОТР}^i = D_n^i / D_n^{ОБЛ} .$$

Индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования, учитывающий социально-демографический состав населения, определяется суммой индексов бюджетных расходов данного вида услуг, умноженных на удельный вес данного вида услуг в общем объеме расходов бюджетов муниципальных образований:

$$ИБР^i = ИБР_{ОБР}^i \times \frac{ОБР_{\Sigma}}{P} + ИБР_{ЗДР}^i \times \frac{ЗДР_{\Sigma}}{P} + ИБР_{СОЦ}^i \times \frac{СОЦ_{\Sigma}}{P} + \frac{ПР}{P}$$

где

$ОБР_{\Sigma}$ – сумма расходов местных бюджетов на образование;

$ЗДР_{\Sigma}$ – сумма расходов местных бюджетов на здравоохранение;

$СОЦ_{\Sigma}$ – сумма расходов местных бюджетов на социальную политику;

$ПР$ – сумма прочих расходов местных бюджетов;

P – сумма всех расходов местных бюджетов.

Умножением численности жителей каждого муниципального образования на итоговый индекс бюджетных расходов по данному муниципальному образованию определяется приведенная численность населения, которая используется в формуле расчета финансовой поддержки.

Показатель душевой бюджетной обеспеченности определяется путем деления налогового потенциала на постоянную численность населения:

$$BO^i = НП^i / ЧН^i .$$

Затем находится разница между среднедушевой бюджетной обеспеченностью в среднем по всем муниципальным образованиям области и среднедушевой бюджетной обеспеченностью по каждому муниципальному образованию. Полученная разница умножается на приведенную численность населения каждого муниципального образования, в результате определяется объем недостающих средств, необходимый для повышения бюджетной обеспеченности до среднеобластного уровня:

$$ФП^i = (BO^{ОБЛ} - BO^i) \times ЧН_{ПР}^i .$$

Сумма финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, предоставляемая муниципальному образованию для выравнивания бюджетных доходов до среднеобластного уровня, определяется путем умножения доли расчетной суммы, необходимой для выравнивания приведенных доходов данного муниципального образования в общем объеме недостающих средств по области, на общую сумму ФФПМО.

По нашему мнению, рассмотренный вариант расчета обладает рядом недостатков.

Выравнивание бюджетной обеспеченности населения муниципалитетов Вологодской области на основе среднеобластных показателей приводит к тому, что большинство районных бюджетов в силу ограниченности финансовых ресурсов областного бюджета, и в частности объемов фонда финансовой поддержки муниципалитетов, даже после распределения дотаций находятся на уровне бюджетной обеспеченности населения, значительно уступающем среднеобластному уровню собственных доходов в расчете на одного жителя.

Причина подобной ситуации — в искажениях, которые вносят в расчеты показатели по городам Вологде и Череповцу. Прежде всего, это касается их показателей по собственным доходам. Как видно из рисунка 3, среднеобластные показатели для большинства районов недостижимы даже при значительном увеличении как их собственных доходов, так и объемов предоставляемой им финансовой помощи из областного бюджета. При этом, как уже было сказано, большинство районов Вологодской области никогда не смогут и не должны сравниваться с такими крупными в масштабах региона городами, какими являются Вологда и Череповец по качеству оказания бюджетных услуг, а следовательно, и по потребностям на их финансирование. В то же время и Вологда и Череповец в рамках регионального бюджета являются своеобразными «территориями-донорами», для которых установлены индивидуальные (ниже, чем у прочих муниципалитетов) нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты и которые заведомо не претендуют на средства фонда финансовой поддержки муниципалитетов. В связи с вышесказанным представляется целесообразным при распределении финансовой помощи в ка-

честве критериев использовать не среднеобластные величины, а значения, рассчитанные в среднем по районам, исключая Вологду и Череповец.

Распределение районов по уровню бюджетной обеспеченности носит несколько противоречивый характер: финансовая помощь распределена не вполне пропорционально собственным доходам районных бюджетов.

Причиной этого искажения, на наш взгляд, служит некоторая неточность при сопоставлении доходных возможностей и расходных потребностей муниципалитетов. Поскольку дотации районным бюджетам предоставляются для выравнивания их возможностей по финансированию конкретных направлений бюджетных услуг исходя из численности потребителей этих услуг, нам кажется более правильным, если с тех же позиций будут оцениваться и их доходные возможности. Другими словами, предлагается показатели среднедушевых собственных доходов заменить на показатели собственных доходов в расчете на одного условного потребителя.

Результаты расчетов с учетом предложенных изменений дают более объективные результаты.

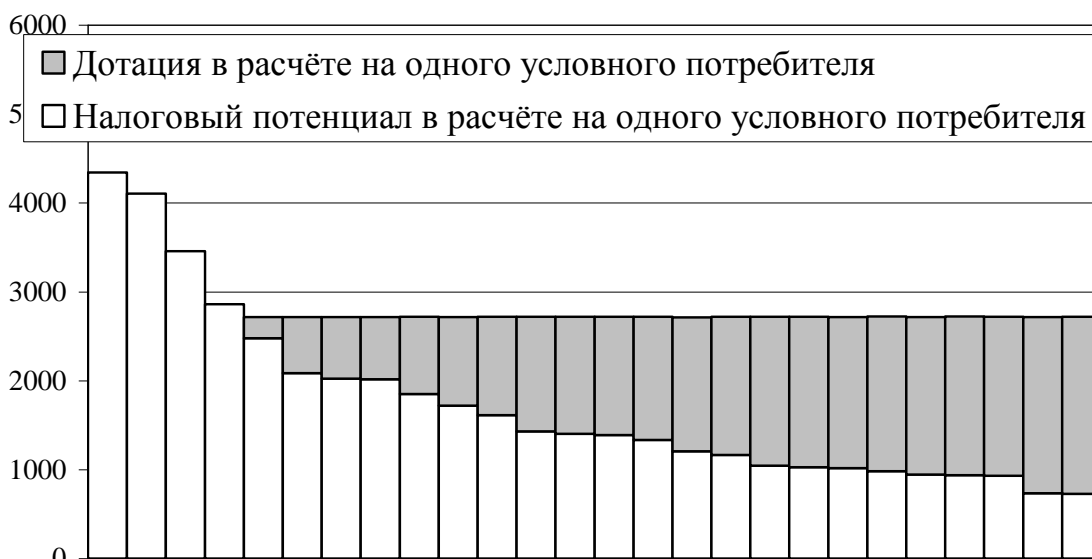


Рис. 3. Распределение средств ФФПМО на основе значения налогового потенциала в расчете на одного условного потребителя на уровне 1,5 от среднего по районам (по данным 2001 года)

Еще одной немаловажной задачей межбюджетных отношений наряду с выравниванием бюджетной обеспеченности населения является стимулирование повышения эффективности использования муниципалитетами собственных доходных источников. Одной из главных мер для достижения этой цели является передача региональной доли регулирующих налогов на местный уровень. В отношении районов Вологодской области на протяжении последних лет осуществляется именно подобный подход. Исключение составляют лишь решения вышестоящих властей (так, например, с 2001 года по решению феде-

ральных органов управления налог на добавленную стоимость полностью поступает в федеральный бюджет).

В сложившихся условиях осуществление дополнительного стимулирующего воздействия возможно за счет перераспределения части средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов в зависимости от анализа использования районами собственного налогового потенциала.

При этом предполагается, что бюджетам районов, органы местного самоуправления которых наиболее полно используют экономические условия, сложившиеся на территории для формирования доходной части бюджета, будут передаваться дополнительные финансовые ресурсы, объемы которых определяются пропорционально некоторому показателю, отражающему изменения в усилиях местных властей по мобилизации собственных доходов.

В качестве критерия распределения финансовой помощи (условно назовем эти средства «фондом стимулирования») предлагается рассматривать отношение темпов роста налоговых поступлений к темпам роста налогового потенциала.

Данный показатель можно обозначить как «индекс изменения налоговых усилий»:

$$ИНУ_I = \frac{H_{\Phi_I}^t / H_{\Phi_I}^{(t-1)}}{НП_I^t / НП_I^{(t-1)}},$$

где

$H_{\Phi_I}^t$ – фактические налоговые поступления I-го муниципального бюджета за отчетный период,

$H_{\Phi_I}^{(t-1)}$ – фактические налоговые поступления I-го муниципального бюджета за период, предшествующий отчетному,

$НП_I^t$ – налоговый потенциал I-го муниципалитета за отчетный период,

$НП_I^{(t-1)}$ – налоговый потенциал I-го муниципалитета за период, предшествующий отчетному.

Сопоставление результатов оценки налогового потенциала районов Вологодской области с величиной фактически собранных налоговых доходов позволяет сделать вывод о том, что изменения налогового потенциала различных муниципалитетов по-разному сказываются на их собственных доходах.

На протяжении двух лет налоговый потенциал большинства районов области возрос. Разумеется, это обстоятельство в значительной мере обусловлено инфляционными процессами. По той же причине отчасти увеличились и абсолютные величины фактических налоговых поступлений. Однако пропорции этих изменений в отдельных районах значительно различаются. У 10 из 26 районов индекс изменения налоговых усилий ниже единицы, у 11 – больше.

Значение индекса изменения налоговых усилий ниже единицы говорит о том, что рост налогового потенциала по сравнению с предыдущим периодом происходил с большими темпами, нежели поступления по налоговым плате-

жам. В таком случае следует говорить о некотором ослаблении налоговых усилий со стороны местных властей, которые не в полной степени используют имеющиеся в их распоряжении возможности по формированию собственных доходов. Подобная ситуация могла возникнуть в результате предоставления местными властями льгот по уплате отдельных налогов, снижения ставок местных налогов, недостаточно жестких действий со стороны администраций таких районов по снижению недоимки и задолженности в местный бюджет. Вполне обоснованным, на наш взгляд, будет выглядеть решение об отказе бюджетам таких районов в дополнительной финансовой поддержке. Если же значение индекса равно и превышает единицу, районная администрация повысила степень мобилизации налоговых контингентов в местный бюджет. Такие районы вправе получить дополнительную финансовую поддержку из областного бюджета. При этом, как уже говорилось, распределение средств между этими районами следует осуществлять таким образом, чтобы объемы финансовой помощи были пропорциональны значениям индексов изменения налоговых усилий:

$$\Phi\Pi_{CT} = \frac{\Phi_{CT}}{\sum_{(I=1...n)} ИНУ_I} \times ИНУ_I,$$

где

$\Phi\Pi_{CT}$ – объем финансовой помощи, преданной I-му муниципальному бюджету из «фонда стимулирования»,

Φ_{CT} – общий объем «фонда стимулирования»,

$ИНУ_I$ – индекс изменения налоговых усилий I-го муниципалитета,

n – количество муниципалитетов, получивших право на финансовую помощь из «фонда стимулирования».

Общий объем средств, выделяемых с целью стимулирования повышения эффективности использования налогооблагаемой базы, не должен быть очень велик. В противном случае может сложиться ситуация, при которой в итоге в районах, где органы местного самоуправления не прилагают должных усилий по формированию собственных доходов, население к тому же будет обделено и финансовой помощью областных органов власти. Поэтому большая часть средств фонда финансовой поддержки должна все-таки направляться на выравнивание обеспеченности жителей муниципалитетов бюджетными доходами. В наших расчетах общий объем фонда принят на уровне 2002 года. В данном варианте предлагается его разделение в следующей пропорции: 80% – выравнивающие дотации, 20% – «фонд стимулирования». При этом первая часть фонда распределяется согласно методике, принятой в предыдущем пункте: определяется уровень, до которого объем фонда финансовой поддержки позволяют «подтянуть» наименее обеспеченные районы. Вторую, «стимулирующую», часть фонда предлагается распределять одним из двух способов:

– средства распределяются между всеми районами пропорционально приведенной численности населения с корректировкой на индекс изменения налоговых усилий;

– средства распределяются только между районами, индекс изменения налоговых усилий которых равен или больше 1, пропорционально значению индекса.

Разделение средств фонда по первому варианту практически не вносит изменений в распределение районов по бюджетной обеспеченности населения: доля стимулирующей составляющей во всех местных бюджетах практически одинакова.

Несмотря на то, что второй вариант распределения средств вносит некоторую разобщенность в распределение районов по уровню общих доходов в расчете на одного условного потребителя, на наш взгляд, он в большей степени отвечает задаче стимулирования местных органов управления к повышению эффективности использования собственной доходной базы. В качестве рекомендуемого способа распределения средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов нами предлагается вариант, при котором общий объем фонда делится на две части: выравнивающую и стимулирующую. Большая часть средств направляется на выравнивание бюджетной обеспеченности населения районов (в проведенных расчетах ее объемы приняты на уровне 80% от общей суммы ФФПМО), а вторая часть распределяется между районами, не снизившими налоговых усилий на протяжении двух предыдущих лет.

Финансовая помощь, распределенная между муниципалитетами в соответствии с изменениями их налоговых усилий, выступает в качестве поощрения тем из них, органы управления которых лучшим образом распоряжаются собственной налогооблагаемой базой. Возможность получения доходов из дополнительного источника должна стать для них стимулом либо к увеличению собственных усилий по формированию доходной части местного бюджета за счет налоговых ресурсов территории, либо, как минимум, к поддержанию этих усилий на стабильном уровне.

Таким образом, следует отметить, что в современных условиях региональные органы управления могут сформировать достаточно эффективный механизм межбюджетных отношений, который позволяет наряду с решением проблем дифференциации районов по обеспеченности населения бюджетными доходами осуществлять определенное стимулирующее воздействие путем распределения части финансовых ресурсов областного бюджета в соответствии с изменениями эффективности использования муниципалитетами их собственных доходных источников.



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРУДОВЫМИ РЕСУРСАМИ РЕФОРМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. Г. Ермилов

Декан финансового факультета Академии бюджета и казначейства Министерства финансов РФ, доцент,
д. э. н., г. Москва

Радикальное совершенствование межбюджетных отношений в России является объективной потребностью. Оно закономерно вытекает из предшествующих мер, предпринимаемых федеральным центром на протяжении последних десяти лет активного строительства бюджетной системы на принципах здорового бюджетного федерализма. В самом начале 1990-х годов у России не было опыта бюджетного устройства, адекватного нарождающейся рыночной экономике, в системе которой государство является партнером частного сектора, хотя и исполняет функции по его регулированию в интересах всего общества. Государство передало «общенародную» собственность рыночным институтам. Государство стало владеть только государственной собственностью, налогами и расходами, то есть основными инструментами регулирования (вмешательства) рыночных процессов.

В отличие от прежней системы, органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований стали играть более активную роль в проведении общегосударственной экономической, финансовой политики. Они получили конкретные права и обязанности в соответствии с положениями Конституции России осуществлять самостоятельно бюджет и бюджетный процесс, вводить и отменять налоги, определять программы расходов.

Конечно, сокращение экономического потенциала почти всех субъектов Федерации и муниципальных образований обусловило значительное снижение объемов промышленного производства. В этих условиях многие субъекты Федерации не соблюдали принципы единого экономического и финансового пространства, не понимали своего места и роли в системе государственных финансов и их основного элемента – налоговых доходов. В результате хаотического реагирования региональных властей на происходящие в стране процессы и явления их бюджеты стали хронически дефицитными. Образно выражаясь, они попали в дефицитную ловушку. Будучи не в состоянии финансировать даже минимум закрепленных за ними полномочий, они инициировали систему неплатежей во всей экономической системе.

Только после 1998 года федеральному центру удалось приступить к процессу экономической и финансовой стабилизации.

В 1999 и 2001 годах была реализована новая концепция финансовых отношений между органами государственной власти и местного самоуправле-

ния. В этот период впервые стали применяться ко всем субъектам Федерации и муниципальным образованиям индексы налогового потенциала и бюджетных расходных потребностей.

Но к 2002 году стало ясно, что требуется коренное переустройство местного уровня власти, то есть уровня бюджетов муниципальных образований. На этот момент в стране действовали разные схемы местного бюджетного устройства: муниципальные образования-районы, муниципальные образования-поселения, государственные органы власти, представляющие собой структуры региональных администраций.

К 2004 году российская модель бюджетного федерализма поставила на повестку дня императивность реформы всей бюджетной сферы страны, в том числе и бюджетного устройства муниципальных образований.

На наш взгляд, реформа бюджетного устройства муниципальных образований вместе с налаживанием взаимодействия федеральных и региональных органов власти по реализации предметов совместного ведения представляет собой начало этапа радикального совершенствования всей системы бюджетных отношений в рамках государственных финансов России.

В начале 2000-х годов стало ясно, что действующая система финансовых отношений между органами государственной власти и местного самоуправления не способствует эффективному управлению и организации государственных финансов страны. Усложненная система закрепления расходных обязательств за федеральным правительством, правительствами субъектов Федерации и органами местного самоуправления искажала процессы формирования бюджетов всех уровней, особенно бюджетов муниципальных образований. Эти бюджеты полностью зависят от межбюджетных доходов. Практически они воспринимались местными органами власти как бесплатная финансовая помощь. Основная трудность для них состояла в том, что объемы финансовой помощи ежегодно изменялись в процессе составления федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Это задерживало принятие в законодательном порядке местных бюджетов. Как правило, они не утверждались к началу финансового года. В результате значительное число органов местного самоуправления работало с неутвержденными бюджетами, то есть они руководствовались фактическими расходами прошлого года. На практике это приводило к тому, что в бюджетах на конец финансового года оставались большие остатки неизрасходованных бюджетных средств. В таких условиях естественно возникали конфликтные ситуации между органами власти всех уровней. Субфедеральным органам власти вменялось в вину неумение прогнозировать и планировать свои доходы и расходы. Горизонт и возможности самостоятельно принимать решения для органов власти регионального и местного уровней существенно сужались.

Все это вместе взятое обусловило разработку радикальных мер по реформе финансовых отношений между органами власти разных уровней в нашей стране и направить их на:

- проведение политической и административной децентрализации;
- четкую организацию бюджетного устройства, отвечающего реалиям и требованиям федеративного государства:
- введение в практику действительных принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;
- полное разграничение расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- четкое разграничение налоговых полномочий между органами власти всех уровней по формуле «один налог – один бюджет»;
- разработку и соблюдение единого порядка закрепления расходных обязательств за федеральным правительством, региональными и местными органами власти;
- внедрение унифицированной системы предоставления трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам;
- применение единой системы делегирования нижестоящим органам власти отдельных расходных полномочий федерального центра (правительства) по методу полного цикла;
- реализацию всеобъемлющей налоговой реформы;
- изменение бюджетного процесса на федеральном уровне;
- составление ежегодных и среднесрочных федеральных бюджетов на основе проектов (программ государственных расходов)¹.

Вышеперечисленная система целей направлена на повышение роли в бюджетном процессе органов местного самоуправления посредством передачи им многих расходных полномочий, в том числе и право по установлению, отмене налогов на своих территориях. По нашему мнению, эти меры будут способствовать воспитанию эффективного собственника касательно управления государственной собственностью со стороны региональных и местных органов власти.

В государственном секторе происходит политическая децентрализация, которая означает передачу политической ответственности за принимаемые решения в области государственных финансов на уровень субъектов Федерации и муниципальных образований.

В рамках административной децентрализации осуществляется создание законодательными органами власти новых управленческих структур в целях повышения эффективности управления государственными и местными финансами в соответствии с принципами использования эффекта экономического масштаба, диверсификации полномочий по производству и обеспечению граждан общественными благами, товарами и услугами.

¹ Сычев Н. Г., Ильин В. В., Ермилов В. Г.. Эффективность этапа радикального совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2004.

Четкое бюджетное устройство на всех уровнях государства необходимо для установления рамок здоровых финансовых отношений между государством и частным сектором, основанных на праве и законе.

В России планируется разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней: муниципальных районов и муниципальных поселений.

Уточнены понятия «консолидированный бюджет» и «межбюджетные отношения», некоторые принципы построения и функционирования бюджетной системы Российской Федерации. Например, в Бюджетный кодекс вводится новация – новый принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных отношений между органами власти по вертикали.

В стране проводится курс на разграничение налоговых полномочий между органами власти всех уровней по формуле «один налог – один бюджет». Теория государственных финансов рассматривает четыре основные модели закрепления налоговых полномочий за органами власти в федеративном государстве. К этим моделям относят: автономное закрепление налогов за уровнем власти по схеме «один налог – один бюджет»; совместные налоговые полномочия; параллельное закрепление одних и тех же налогооблагаемых баз за разными органами власти; автономное использование одних и тех же налоговых полномочий сразу несколькими уровнями власти.

Только первая схема приближается теоретически к схеме «один налог – один бюджет». Но и в этом случае поступления от налогов расщепляются в неявном виде между всеми органами власти в целях обеспечения вертикальной и горизонтальной сбалансированности. Разделение автономных налоговых доходов происходит в виде различных форм финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам регионов и муниципальных образований. На наш взгляд, схема «один налог – один бюджет» обуславливает более изощренную форму финансовой поддержки региональных и местных органов власти со стороны федерального правительства. И как показывает практика всех федеративных государств, именно эта схема подвергается самым жестким нападкам и критике со стороны органов власти субъектов Федерации как самая негибкая, которая подавляет экономическую предприимчивость субфедеральных властей, не предоставляет им стимулов наращивать свои налоговые усилия.

Также уточнено понятие «собственные доходы бюджетов», в эту категорию включены все виды доходов, за исключением финансирования на реализацию «делегированных» расходных полномочий и обязательств.

Положительным явлением выступает мера – установление Бюджетным кодексом единых нормативов отчислений от федеральных налогов. В таком случае доходы субфедеральных органов власти станут более стабильными и предсказуемыми. С другой стороны, органы власти регионов и муниципальных образований будут иметь стимул повышать экономический и налоговый потенциал своих территорий.

Однако Кодексом все еще допускается дифференциация отдельных нормативов отчислений в отношении налога на доходы физических лиц в рамках формализованных схем выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Это некорректно, потому что смешиваются два понятия: разграничение налоговых полномочий и выравнивание бюджетной обеспеченности. По определению, эти два процесса не могут проводиться одновременно.

В пользу дифференцированных нормативов отчислений приводятся доводы об объективном разделении налоговых доходов между бюджетами муниципальных районов и муниципальными поселениями с учетом их специфических особенностей. Авторы реформы выражают надежду, что дифференцированные нормативы отчислений будут способствовать перераспределению значительной части налоговых поступлений по месту жительства граждан. На наш взгляд, это неверно.

Вероятно, применение дифференцированных нормативов отчислений продиктовано ситуацией. Однако в среднесрочной перспективе дифференцированные нормативы отчислений от федеральных или региональных налогов будут отменены.

В рамках проводимой реформы межбюджетных отношений поступления от местных и региональных налогов не будут зачисляться в федеральный бюджет. Вводится институт «отрицательных трансфертов», который вызывает отторжение, воспринимается в финансово самостоятельных юрисдикциях как акт, нарушающий их права по самостоятельному использованию своих доходов.

В рамках реформы акцент делается на разработку и соблюдение единого порядка закрепления расходных обязательств за органами власти разных уровней. Единый порядок закрепления расходных обязательств за всеми органами власти – это принятие определенным органом власти обязательств на очередной год или на среднесрочную перспективу в строгом соответствии с объемом его доходных поступлений из всех источников. По нашему мнению, в условиях фискальной асимметрии единый порядок принятия органами власти научно обоснованных расходных обязательств приведет к нарушению равновесия в локальных бюджетных системах. В результате будет иметь место значительная вертикальная несбалансированность бюджетной системы страны. Федеральное правительство в целях ее сбалансирования вынуждено будет делать займы и, таким образом, увеличивать размер государственного долга.

Сложилось мнение, что новые принципы разграничения расходных обязательств на основе единых требований к отраслевому законодательству будут гарантировать самостоятельность органов власти и защищать их от «не финансируемых федеральных мандатов». В принципе невозможно в федеративном государстве принять ни одного федерального закона, который бы не налагал требований по его выполнению на субфедеральные органы власти. Поэтому в целях борьбы с «не финансируемыми мандатами» необходимо разработать инструмент их фактического недопущения еще на стадии разработки проектов законов.

В бюджетную практику внедряется унифицированная система предоставления трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам. В России этот вопрос требует дополнительного исследования в период, когда налоговая система будет стабильной. Меры по предоставлению прав муниципальным округам создавать фонды финансовой поддержки муниципальных образований-поселений, по нашему мнению, утяжелят систему финансового выравнивания. Кроме того, такие меры нарушают принцип симметричного построения органов власти одного уровня по горизонтали, ставят в подчинение друг другу равные по статусу органы власти.

Дискуссионным представляется предложение приступить уже в 2005 году к индексации общего объема средств в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Это противоречит заявленным намерениям предоставить налоговые права субфедеральными органами власти.

Заслуживает одобрения создание института фондов финансовой поддержки поселений, средства из которых будут распределяться между бюджетами поселений по подушевому принципу. Это обеспечит простоту и прозрачность в сфере местных финансов. Некоторые авторы отмечают, что подушевое выравнивание, не учитывающее различия в налоговом потенциале и расходных потребностях муниципальных образований, не может обеспечить достаточного выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

Мы не согласны с тем, что подушевой принцип выравнивания бюджетной обеспеченности не позволяет учитывать фискальное неравенство. Практика, например Германии, показывает, что этот принцип работает в этой стране прекрасно. На наш взгляд, в России негативное отношение к подушевому принципу обусловлено огромной разницей в подушевых доходах, которая фактически существует в настоящее время.

Замена бюджетных ссуд на бюджетные кредиты может привести к наращиванию долга у органов власти муниципальных образований, да и у бедных субъектов Федерации. В результате они могут попасть в финансовый кризис, что автоматически приведет к введению на их территории внешнего управления.

В стране планируется применять единую систему делегирования нижестоящим органам власти отдельных расходных полномочий федерального центра. Это требует тесной работы органов власти всех уровней, основанной на доверии.

Задуманная реформа межбюджетных отношений в России не может быть реализована без всеобъемлющей налоговой реформы. Разработанные меры в области налоговой реформы, на наш взгляд, преследуют снижение налогового бремени на предприятия и содержат призыв к органам власти субфедерального уровня быть осторожными при использовании своих налоговых прав. В этой связи встает проблема развития сотрудничества, а не конкуренции, между органами власти всех уровней. Конкуренция, по крайней мере, не должна сводиться только к налоговой конкуренции.

В настоящее время бюджетный процесс на федеральном уровне нуждается в реформе, так как не способствует эффективному процессу составления

проекта федерального бюджета, его рассмотрению и утверждению, исполнению. Полномочия между законодательной и исполнительной ветвями власти разделены нечетко. В Бюджетном кодексе не содержится положение, запрещающее Государственной думе при рассмотрении внесенного Правительством проекта федерального бюджета увеличивать расходные обязательства. Бюджет не составляется на основе прогрессивной технологии подготовки бюджетов, давно уже используемой в индустриально развитых федеративных странах, на основе проектов (в российской терминологии – целевых программ).

Перспективное финансовое планирование в секторе государственных финансов выступает важнейшим фактором, который будет обуславливать здоровое развитие финансов на всех этажах нашей Федерации. Перспективное финансовое планирование строится на принятии ежегодных бюджетов и среднесрочных бюджетов, которые выполняют конкретные функции.

Так, ежегодные бюджеты выполняют функции:

- законодательного установления налоговых ставок, обязательных сборов и платежей;
- разработки и законодательного закрепления бюджетных предписаний, бюджетных процедур;
- разработки и реализации бюджетной политики;
- законодательного утверждения предстоящих расходов из бюджета;
- обеспечения законной основы для организации и проведения государственного финансового контроля над налоговыми поступлениями, обязательными сборами и платежами, а также бюджетными расходами;
- интегрированного показателя эффективности выполнения запланированной и реализуемой политики доходных поступлений и политики бюджетных расходов².

Для среднесрочных бюджетов характерны функции:

- распределения экономических и финансовых ресурсов между государственным и частным секторами смешанной экономики и внутри этих секторов;
- управления риском неопределенности посредством предоставления субъектам отечественного рынка вариантов и альтернатив управления экономическими, финансовыми, бюджетными и другими рисками;
- интеграции финансовых ресурсов для целей эффективной реализации крупномасштабных проектов, имеющих значительный положительный эффект для всей страны;
- предоставления информации индикативного характера об уровне цен и ценовой политике государственного частного секторов, особенно ценовой политики «естественных монополий»³.

² Финансовый баланс территории и его использование / Под ред. д-ра экон. наук, проф. Н. Г. Сычева и д-ра экон. наук, проф. К. И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2003. С. 48.

³ Там же. С. 48-49.

Данная система целей направлена на совершенствование всей системы государственного регулирования и управления национальной экономикой.

Вышесказанное вызывает вопрос: кто будет реализовывать реформу межбюджетных отношений?

Это далеко не праздный вопрос. Даже краткий анализ предстоящих реформ в государственном секторе дает полное представление о масштабах реформы.

Административная реформа приведет к управлению государством на федеральном и региональном уровнях новых людей, которые должны будут работать в сотрудничестве со своими коллегами по реализации правоустанавливающих и правоприменительных функций. Реформы всегда проводятся для людей, для повышения их благосостояния. Это первая сторона реформ – видимая для всех. Но существует и вторая сторона реформ, не всегда видимая. Реформы всегда реализуют конкретные люди: политики, работники служб законодательных, исполнительных, в том числе и финансовых органов власти.

Реформа финансовых отношений в России предъявляет особые требования к практическим работникам всех уровней, экономистам-финансистам по реализации намеченных планов. И здесь немаловажную роль играют одинаковое понимание и трактовка смысла и содержания административной и межбюджетной реформы, мер в области разграничения налоговых и расходных полномочий, целей и задач налоговой реформы, направлений совершенствования бюджетного устройства, бюджетного процесса сотрудниками органов власти всех уровней бюджетной системы. Важное значение имеет то, какими они видят и как воспринимают конечные результаты реформы межбюджетных отношений. И самое главное – какое место они отводят персонально себе во всей системе задуманных мер. Возможно, они воспринимают реформы как некое чужеродное, искусственно навязываемое явление, которое они не способны обойти и поэтому смиряются со сложившейся ситуацией? На эти вопросы не найти готовых ответов. Вероятно, в реальной жизни имеют место все виды реакции работников государственного сектора на проводимые в стране радикальные преобразования.

На наш взгляд, проблема невосприимчивости государства к переменам представляет главную проблему реформирования межбюджетных отношений. Анализ всех документов, связанных с предстоящей реформой, показал, что они включают и экономические, финансовые, налоговые, организационные вопросы. Единственное, что они не содержат, так это систему мер по переподготовке тысяч и тысяч работников, которые будут реализовывать реформу в муниципальных образованиях, в органах управления регионального и федерального уровня.

В систему мер реформы государственного сектора, по нашему мнению, следует оперативно включить блок «Обеспечение высококвалифицированными трудовыми ресурсами этапа радикальной реформы межбюджетных отношений в России». Он должен отражать абсолютно новую концепцию и фило-

софию повышения квалификации работников государственного аппарата на местном, региональном и федеральном уровнях.

В основе этой системы подготовки кадров и повышения их квалификации должен лежать принцип достоинств, профессиональной пригодности человека к государственной службе, особенно к работе с государственными финансами. На наш взгляд, уже в краткосрочном периоде основной целью всеобъемлющей реформы государственного сектора должна стать новая система профессиональной финансовой подготовки и повышения квалификации политиков, управленцев, а не только работников финансовых органов.

Почему политикам отведено первое место? Это объясняется тем, что бюджет – это, прежде всего, политический документ (как это следует из функций ежегодного и среднесрочного бюджетов). Свободные выборы – основа демократического управления государством. В результате конкуренции к власти приходят те партии, программы которых в большей степени отражают предпочтения и интересы избирателей, голосующих таким образом за программы государственных доходов и расходов.

В России, в отличие от развитых индустриальных стран, смена политических лидеров, политического руководства на всех уровнях самым непосредственным образом влияет на бюджетную политику. В большей степени это заметно и проявляется на региональном и местном уровнях. Поэтому существует потребность и необходимость в рамках инициированной реформы бюджетной сферы разработать систему документов, разграничивающих функции, права и ответственность законодательной и исполнительной властей по формированию, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов. Цель пакета таких документов – использовать их в системе подготовки, обучения политиков, предотвратить такие ситуации, когда с приходом к власти новых политиков исполнительная власть, включая финансовые службы, начинает свою работу практически с нуля. При всей важности оперативных задач главное внимание должно уделяться стратегическим целям, находящим свое отражение в среднесрочных бюджетах, разрабатываемых и реализуемых в течение трех, пяти и даже десяти лет.

Система подготовки и повышения квалификации работников государственного сектора по финансовым вопросам, по нашему мнению, должна содержать следующие блоки.

Анализ потребностей в обучении представителей законодательной и исполнительной власти на среднесрочную перспективу

Анализ потребностей в обучении политиков, руководителей высшего и среднего уровня, линейных работников финансовых служб на среднесрочную перспективу проводится на основе данных государственной и муниципальной статистики о количестве человек, успешно прошедших аттестацию, о вновь принятых на работу и избранных в законодательные органы, а также о количестве работников предпенсионного и пенсионного возраста. Круг обязанностей

работников должны определять их руководители, чтобы максимально отразить потребности государства в кадрах именно той квалификации, которая требуется для решения государственных задач, отнесенных к предметам ведения каждого конкретного органа власти, каждой службы, агенства. Потребности в подготовке, обучении и переподготовке кадров по вопросам финансовых отношений должны ранжироваться в рамках пятилетних бюджетов. В настоящее время из-за чисто технических причин и отсутствия финансов такой вариант пока невозможен, поэтому необходимо внедрять в практику трехлетние бюджеты. При анализе потребностей в обучении необходимо сочетать направление работников на курсы повышения квалификации в областные центры, в Москву с их обучением на месте. Однако при проведении обучающих семинаров на месте следует приглашать ведущих специалистов из Министерства финансов, федеральной налоговой службы, федерального казначейства, федеральной службы по финансовому мониторингу, финансовых управлений субъектов Федерации, консультантов из частных организаций, занимающихся вопросами подготовки и обучения кадров в сфере государственных финансов. Важным положением этого блока должно стать неукоснительное соблюдение фундаментального требования об обязательном прохождении работником любого ранга курсов повышения квалификации. На наш взгляд, ответственность за соблюдение этого требования обязаны нести первые лица.

Выбор формата и продолжительности программ обучения

Формат и продолжительность программ обучения играет важнейшую роль в системе повышения квалификации. Они должны диктоваться не интересами работников, а интересами государства, теми задачами, которые должны решать сотрудники того или иного органа власти по производству и обеспечению общественных благ населению. В целом практика индустриально развитых стран, да и практика организации и проведения в России целого ряда проектов по обучению работников финансовых органов, начиная от Минфина РФ и завершая финансовыми отделами муниципальных образований, показала, что наиболее приемлемая продолжительность занятий – от одной до трех недель. При этом подход должен быть дифференцированным. Например, для рядовых сотрудников семинары должны быть недельными, так как для них требуется совершенствование технических навыков. А для начальников групп, отделов семинары должны быть двухнедельными, так как для этой категории важно сочетать элементы теории и практики (безусловно, практика и для этой категории государственных служащих должна превалировать). Начальники управлений должны проходить трехнедельные курсы, на которых от 60 до 70 % времени должны составлять занятия по вопросам развития теории государственных финансов, исследования степени воздействия государственных мер по регулированию экономики на уровень предпринимательства, на рост экономической активности, на темпы экономического роста. Руководители организаций и служб должны обучаться на недельных, очень интенсивных семи-

нарах с полным их посвящением только вопросам теории государственных финансов.

Формат семинаров активно влияет на развитие интеллектуального потенциала работников. Поэтому он должен быть гибким, учитывать особенности человека и задачи, которые ставятся перед ним на период работы в государственном секторе. Здесь следует сочетать теоретические и практические занятия, посещения муниципалитетов, финансовых управлений, мэрий и администраций субъектов Федерации, а также бюджетных организаций. Группы обучающихся на семинарах должны разбиваться на подгруппы и решать конкретные задачи и проблемы относительно государственных финансов: прогнозирование и планирование налоговых доходов, составление программ государственных расходов, составление бюджетов текущих и капитальных расходов, разработка политики заимствований и управления государственным или муниципальным долгом; разработка проектов законов о разграничении налоговых и расходных полномочий, обоснование по введению новых и отмене действующих налогов, налоговых льгот.

В этой связи особая роль должна отводиться тем организациям, на базе которых будут проводиться так называемые выездные занятия, а в наших терминах – стажировка. Во время посещения таких организаций занятия в них должны проводиться в полномасштабном формате, с чтением лекций, применением технических средств обучения, демонстрацией достигнутых результатов, отражением методов и инструментов, с помощью которых они были достигнуты. В обязательном порядке должны готовиться раздаточные материалы для каждого участника семинара.

Контроль эффективности программ обучения, повышения квалификации

Основная задача обучения и переподготовки политиков, работников финансовых органов не должна сводиться к техническому охвату. На первом месте должно стоять не количество прошедших обучение, а реальное повышение профессионального мастерства работника, развитие его интеллектуального потенциала. Отсюда и необходимость в постоянном контроле эффективности программ обучения через оценку самих обучающихся посредством сравнения полученных результатов с понесенными затратами на обучение и повышение квалификации. Конечно, эта оценка обучающегося должна дополняться его анкетированием для отслеживания, насколько учебные программы смогли отразить его интересы, цели и задачи обучения, что нового он получил. Задача – так поставить процесс обучения государственных работников, чтобы он отражал реальное положение дел в экономической и финансовой сферах. В этом отношении одной из составляющих системы контроля должны стать характеристики на обучающихся со стороны руководителей учебных заведений, которые осуществляют программы обучения. Характеристики должны направляться по месту работы обучающегося его руководству для применения при рассмотрении вопросов продвижения работника по службе, при его пла-

новой аттестации и в ряде других вопросов на усмотрение самого руководства. Характеристики должны быть объективными и содержать единые параметры отражения профессиональных качеств работника. Они не должны допускать двусмысленного толкования или интерпретации при чтении. Такие характеристики должны храниться в личном деле работника, с которыми он может знакомиться для устранения замечаний или реализации предложений, высказанных в его адрес руководством учебных заведений.

Важным элементом системы контроля эффективности и результативности программ обучения, по нашему мнению, должны стать семинары, проводимые работником, прошедшим курсы повышения квалификации, для своих коллег по отделу, управлению с обязательным отражением в отчете предприятия о проведении внутренних программ обучения.

Стандарты поведения финансовых работников

Стандарты надлежащего поведения работников государственного сектора и особенно финансовых органов являются неотъемлемой частью принципа прозрачности государства. На языке практики это означает, что между государственным и частным секторами четко разграничены полномочия и функции, существуют границы, которые не могут нарушаться в пользу одних лиц за счет других лиц. Поэтому в программы обучающих семинаров по повышению квалификации должны включаться стандарты поведения государственных служащих. Эти стандарты должны изучаться на практических материалах, ситуациях. Особенно это важно для налаживания в стране полноценного, прозрачного и полностью объективного процесса конкурсного размещения государственных и муниципальных заказов, в том числе и программ по производству и определенных видов общественных благ, государственных товаров и оказанию услуг. Стандарты поведения должны быть разработаны для всех категорий государственных работников, включая и политиков.

В России, как и в развитых индустриальных странах, стандарты надлежащего поведения государственных служащих должны включать требование к ним информировать органы государственного финансового контроля о нарушении государственной дисциплины, нарушениях финансовой дисциплины, нецелевом использовании государственных средств. Должна постоянно проводиться учеба всех работников по вопросам профилактики конфликтов интересов. Это похоже на обучение работников коммерческих банков вопросам борьбы с отмыванием грязных денег. Конфликты интересов в государственном секторе вносят дисгармонию в отношения между государством и рынком, искажают принцип приоритета рыночных механизмов регулирования экономических и финансовых отношений. Наличие конфликтов интересов развивает у общества недоверие к государственным органам управления, к государственной экономической, финансовой и бюджетной политике. Принципы свободных и демократических выборов не будут работать на общее благо, так как большое число граждан страны станет уклоняться от участия в выборах поли-

тических органов. Это означает, что они не желают делегировать избираемым органам власти свои полномочия по управлению государством, включая и сферу государственных финансов, предназначенных для финансирования конкретных общественных благ, товаров и услуг, которые не может производить частный сектор.

Санкции за недобросовестное отношение к вопросам обучения и повышения квалификации

Согласно одному из положений о необходимости государства, оно существует для устранения провалов и несовершенства рынка, для решения тех задач, которые рынок не может решать или не заинтересован в их решении. Государство действует там, где имеются значительные негативные или положительные экстерналии (внешние эффекты). Поэтому государственный служащий должен четко понимать приоритеты государственной экономической и финансовой политики, разбираться, почему со стороны правительства предлагаются именно такие меры, а не иные, зачем, почему и для кого в стране проводятся реформы. Особую актуальность это приобретает сегодня, в период начала реализации этапа радикального совершенствования межбюджетных отношений, отладки бюджетного устройства, структуризации бюджетной системы и бюджетного процесса. Глубоко разобраться во всех этих вопросах государственному служащему поможет только система обучения и повышения квалификации. Следовательно, она должна быть обязательной для участия в ней всех работников государства, без каких-либо исключений. Санкции за нарушение требований в части повышения работником своей профессиональной квалификации должны соответствовать степени нарушения и применяться неукоснительно и оперативно. Они могут варьировать от предупреждения со стороны непосредственного руководителя работника до его увольнения с требованием полного возмещения затрат государства на его обучение и повышение квалификации. Такие требования не только разработаны в индустриально развитых странах, но и успешно там применяются.

Главная цель программы кадрового обеспечения радикальной реформы межбюджетных отношений

В качестве главной цели программы кадрового обеспечения радикальной реформы межбюджетных отношений в России мы видим подготовку и переподготовку работников муниципальных, региональных и федеральных органов власти на краткосрочных, но хорошо подготовленных семинарах. Под этим мы понимаем наличие сети федеральных центров переподготовки, которые должны нести всю ответственность за подготовку и реализацию учебных программ переподготовки государственных служащих, особенно тех, кто отвечает за вопросы финансового обеспечения функций государства на всех его уровнях. Целесообразно, чтобы уже в 2004 году работники были закреплены за федеральными центрами по регионам. При участии в работе курсов они должны

иметь на руках весь пакет документов, регулирующих вопросы реформирования межбюджетных отношений, бюджетного устройства, бюджетной классификации, бюджетного процесса. В случае смены руководителей, работников органов власти любого уровня эти документы должны передаваться новым работникам с обязательной организацией для них внутренних семинаров с целью обучения их методам и приемам работы в государственном секторе и непосредственно решения их личных задач по реализации реформы межбюджетных отношений. За организацию таких внутренних семинаров должны нести персональную ответственность руководители организаций.

В предстоящие три года (2005, 2006 и 2007) переподготовку должны пройти все сотрудники муниципалитетов, администраций субъектов Федерации и федеральных органов власти.



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ТЕНЕВОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ КАК ОДНОГО ИЗ ИСТОЧНИКОВ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

С. Л. Жаров

Аспирант института экономики КарНЦ РАН,
г. Петрозаводск

В настоящее время наличие теневой экономики в России никто не оспаривает. По данным Госкомстата, доля теневого сектора составляет примерно 25% от официального уровня валового внутреннего продукта страны. По оценкам Министерства внутренних дел, ее показатель значительно выше – до 40%. В теневой бизнес вовлечено огромное количество экономически активного населения, что свидетельствует о наличии значительных проблем в экономике страны.

Феномен теневой экономики присущ не только России. Она есть во всех странах. По оценкам австрийского экономиста Фридриха Шнайдера, наибольшие значения параметров теневого сектора зарегистрированы в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, наименьшие – в развитых странах.

Необходимо отметить, что за рубежом проблемой теневой экономики интересуются достаточно давно, примерно с 70-х годов 20 века, и основной акцент в исследованиях делается на измерении ее параметров (так называемый операциональный подход). К настоящему времени уже наработаны некоторые методики ее измерения, которые, все без исключения, страдают одним недостатком – высокой погрешностью результата. Это вполне закономерно, по-

скольку приходится опираться на косвенные данные о финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов или же на результаты опросов, экспертных оценок.

Для достижения сопоставимости уровня теневого сектора экономики различных стран Евростатом предложена методика измерения, а также выделены ее составляющие. Однако до сих пор среди исследователей сохраняются расхождения относительно понятия и методики расчета уровня теневой деятельности, а также использования полученных данных в экономической политике и анализе.

Что касается России, то для отечественных исследователей характерен в большей степени теоретический подход, при котором теневая экономика рассматривается как экономическая категория, отражающая сложную систему экономических отношений, не контролируемых государством.

Госкомстатом России разработаны основные методологические положения по оценке скрытой (неформальной) экономики, где в соответствии с действующими определениями Евростата выделяют следующие сферы неконтролируемых экономических отношений, являющихся подсистемами теневой экономики:

- скрытая, т. е. законная экономическая деятельность, которая скрывается или преуменьшается с целью уклонения от налогообложения, социальных взносов или предписаний по охране труда, выполнению санитарных и других норм;

- неформальная, т. е. деятельность некорпорированных предприятий (например, домашних хозяйств), работающих для собственных нужд с неформальной занятостью, экономическую деятельность, осуществляемую в основном на законных основаниях индивидуальными производителями;

- ненаблюдаемая, что включает в основном нелегальную экономическую деятельность, которая охватывает производство тех видов товаров и услуг, которые прямо запрещены действующим законодательством.

Сразу необходимо оговорить то, что нелегальное производство запрещенных товаров нас интересовать не будет, поскольку здесь все понятно: это производство нужно решительно искоренять.

Стоимостные оценки деятельности домашних хозяйств и индивидуальных производителей хотя иногда и приводятся в некоторых работах, тяготеют больше к экспертным оценкам. Поэтому перспективы пополнения доходной части бюджета за счет регламентации этой весьма значительной по своим оборотам подсистемы все же призрачны, поскольку государство может прийти к такому же результату, что и при контроле над крупными расходами граждан: затраты на содержание работников, занимающихся этим контролем значительно выше сумм, поступающих в бюджет по результатам проверочных мероприятий.

Скрытая законная экономическая деятельность, т. е. первая подсистема теневой экономики, является мощным резервом экономического роста страны.

Некоторые экономисты утверждают, что послекризисный рост ВВП во многом обусловлен частичной трансформацией теневого сектора в легальную экономику. Этому аспекту теневой экономики с точки зрения использования ее как внутреннего резерва роста ВВП в настоящее время следует уделять более пристальное внимание.

Для оценки с правовых позиций перспектив легализации данной подсистемы теневой экономики необходимо ответить на следующий вопрос: почему экономический субъект уходит в тень. Вероятно, что проблем с ответом на данный вопрос просто не существует.

Здесь также можно привести наиболее полную по своему содержанию точку зрения, которая заключается в том, что побудительным мотивом занятия людей экономической деятельностью являются их потребности. При этом есть объективные причины, которые мешают им удовлетворять их в полной мере. Это, во-первых, ограниченные возможности ресурсов, при помощи которых люди могли бы удовлетворить свои потребности, во-вторых, их права, определенные обществом, регламентирующие их поведение и ограничивающие их возможности в удовлетворении возрастающих потребностей в тех или иных ситуациях.

Таким образом, противоречие между растущими и изменяющимися потребностями общества и ограниченными для их удовлетворения в каждый данный период времени возможностями производства является наиболее общей причиной появления теневой экономики. Вектор этого противоречия может иметь противоположные направления. С одной стороны, это противоречие заставляет людей совершенствовать процесс производства, с другой стороны, оно же заставляет людей искать любые другие способы для удовлетворения своих потребностей, вплоть до криминальных.

Деятельность в теневом секторе, как правило, направлена на достижение следующих целей:

- 1) снижение налоговой нагрузки;
- 2) ограничение конкуренции;
- 3) ограничение риска;
- 4) легализация криминальных доходов;
- 5) незаконное присвоение права на экономические блага;
- 6) уклонение от уплаты налогов.

С появлением государства правила поведения людей в экономике приобретают юридическую форму. При этом любая деятельность в экономике современного государства имеет экономическую и юридическую составляющие. В связи с этим противопоставлять их друг другу с методологической точки зрения неверно, наоборот, важно, особенно в практическом плане, установление необходимой взаимосвязи между экономикой и правом. Именно в правовых нормах наиболее осязаемо отражаются и фиксируются экономические отношения и экономические интересы различных слоев общества, с другой стороны, они помогают формироваться этим отношениям.

При этом законодательные и другие правовые нормы не должны отрываться от объективных экономических условий, от назревших потребностей и потому сами по себе не могут служить первоосновой экономического развития. Если правовые акты издаются вопреки возникшей в них объективной экономической потребности, то они неизбежно оказываются недейственными, нежизнеспособными. Если же появление правовых актов отстает от объективной реальности, то тогда то новое в экономической жизни, что не отражено еще в действующих правовых актах, может быть отнесено к теневой экономике, которая является наиболее благоприятной средой для его воплощения, поскольку существенно снижает издержки подчинения старым правилам игры, корректировка которых еще не осуществлена.

В последних двух утверждениях есть некоторый подвох, который заключается в следующем. Тезис о том, что в российской экономике формальные правила не работают или работают плохо, т. е. издаются вопреки возникшей в них объективной экономической потребности, в настоящее время высказывается с мнением о том, что несовершенство законодательства выступает существенным тормозом экономического развития, т. е. появление правовых актов отстает от объективной реальности.

Между тем представленные утверждения противоречат друг другу: если бы формальные правила просто не работали, их несовершенство не имело бы никакого значения.

Противоречие все же кажущееся. Российские законы и другие формальные правила не работают так, как хотелось бы тем, кто их пишет. В связи с этим было бы более продуктивно перейти от вопроса, почему не работают формальные правила в сфере экономики, к вопросу о том, как именно они работают. Экономические субъекты не действуют в строгом соответствии с законом, но они, безусловно, действуют с учетом существования законов. Они знают о существовании формальных правил и учитывают их, постоянно принимая решения – следовать данному правилу, нарушать его (беря на себя риски, связанные с возможным наказанием) или обходить (выходя в пространство, на которое это правило не распространяется, – юридически или только фактически). Экономические субъекты не «забывают» о существовании формальных правил, когда совершает теневую трансакцию, и, наоборот, не перестают учитывать неформальные правила каждый раз, когда вынуждены или находят выгодным действовать по закону. Они не принимают раз и навсегда решение быть «теневыми» или легальными.

С учетом этого можно интерпретировать модель американского экономиста, лауреата нобелевской премии 1992 г. Г. Беккера, обосновавшего связь между преступлением и наказанием как экономическими явлениями в теории экономики преступности, в следующую форму. Экономический агент при принятии решения будет сопоставлять, с одной стороны, уровень доходов от теневой деятельности, а с другой стороны, величину установленного законом штрафа, соотношенную с вероятностью обнаружения этой деятельности.

Таким образом, стратегия государства должна быть направлена на создание таких правовых механизмов, которые бы способствовали снижению привлекательности теневого бизнеса, т. е., с одной стороны, уменьшали бы уровень получаемых доходов от деятельности в теневом секторе, а с другой стороны, повышали бы уровень трансакционных издержек экономического субъекта при функционировании в теневом поле.

Формирование бюджета любого уровня осуществляется через систему государственных доходов. Доходы представляют собой часть национального дохода страны, обращаемого через различные виды денежных поступлений в собственность государства с целью создания финансовой базы для осуществления его задач и функций.

Источники и виды государственных доходов и значение каждого из них определяются экономической и правовой системами страны. Государственные доходы распределяются по различным группам в зависимости от признаков, отражающих их наиболее характерные черты. Классификацию государственных доходов можно провести по ряду оснований – экономических, юридических и т. д. В частности, условно доходы бюджета в зависимости от формы самих платежей и методов взимания можно разделить на три основных источника:

1. Государственное имущество, общегосударственные ресурсы. За пользование ими могут взиматься плата, вноситься определенные платежи.

2. Обязательные платежи физических лиц и организаций, взимаемые в виде налогов и неналоговых платежей.

3. Привлеченные ресурсы в форме государственных займов, доходов от реализации государственных ценных бумаг, лотереи, части вкладов в государственные банки и т. д.

В то же время от непосредственного участия в процессе общественного производства государство, как хозяйствующий субъект, получает сравнительно мало доходов, причем прослеживается тенденция к их снижению. Анализ структуры государственной собственности (железнодорожный транспорт, энергетика, связь, коммунальная сфера, некоторые виды промышленности) показывает, что многие предприятия государственного сектора убыточны и требуют дотаций. В этой ситуации основную доходную часть составляют именно налоги.

В настоящее время в России доля налогов в общей сумме всех поступлений в бюджет составляет около 90%.

Принято считать, что налоги с населения – неотъемлемая часть функционирования экономики любой страны. Во всех ведущих экономически развитых странах мира один из таких видов налога с населения, как подоходный налог с физических лиц, является основной частью дохода федерального бюджета. В нашей же стране основное налоговое бремя пока лежит на юридических лицах, что несет в себе много негативных последствий.

Существующее российское законодательство признает право налогоплательщиков на действия, направленные на уменьшение налоговых обязательств. Хозяйственная практика предпринимательства в России выработала сотни всевозможных способов минимизации налоговых платежей в бюджеты различных уровней.

Известно, что уменьшение налогов достигается путем регистрации и ведения деятельности фирмы в российских зонах экономического благоприятствования, в оффшорных зонах, в странах с меньшими налоговыми ставками, с которыми Россия заключила международные договоры об избежании двойного налогообложения; путем участия в инвестиционной политике по ряду объектов социального назначения. Налоговые льготы предоставляются в связи с социально значимой деятельностью организации и т. д.

Однако в конечном счете субъектами любых налоговых правоотношений (прямо или косвенно) является население страны. Прямо – при налогообложении доходов и имущества физических лиц, косвенно – при конечном потреблении товаров, работ, услуг, в цену которых заложены налоги с юридических лиц (налог на добавленную стоимость, налог с продаж, акцизы и т. д.).

При этом на потребительском рынке, где представлены товары первой необходимости (с низкой эластичностью спроса), бремя косвенных налогов несут главным образом потребители.

Уплату налогов нельзя отнести к занятиям приятным. Понятно и стремление как физических, так и юридических лиц тем или иным способом облегчить для себя налоговое бремя.

Экспертные оценки показывают, что в теневом обороте страны находится не облагаемая налогами товарная масса на сумму не менее 600 млрд. рублей (примерно 40% от розничного товарооборота), что приводит к недопоступлению в бюджет порядка 150-170 млрд. рублей в год.

Существующие масштабы налоговой преступности в России сегодня представляют реальную угрозу экономической безопасности государства. Это обусловливается не столько количеством совершенных преступлений, сколько все возрастающим проникновением в сферу налогообложения организованной преступности и коррупции, увеличивающимся влиянием криминальных элементов на внешнюю экономику, на деятельность коммерческих банков, кредитно-финансовых учреждений и других структур, занимающих ключевые позиции в экономике страны, а также глобальным охватом и изощренным характером совершаемых преступлений.

Наиболее крупные сокрытия доходов устанавливаются на операциях с автомобилями (28% начислений), нефтью и нефтепродуктами (26%), цветными металлами (8%), товарами народного потребления (7%), древесиной, денежными средствами и ценными бумагами (по 6%), спиртом и ликероводочными изделиями (3%), электроэнергией (1,5%), сельхозпродукцией (1%).

Ряд последних изменений налогового законодательства, внесенных федеральными законами в часть вторую Налогового кодекса Российской Федера-

ции и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, существенно повлиял на налоговую нагрузку на бизнес. Правительство Российской Федерации и федеральные законодательные органы проводят реальные мероприятия по снижению налоговой нагрузки. Принято много решений: снижены ставки налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, уменьшено количество взимаемых налогов.

Например, эффект от снижения подоходного налога в России до 13% превзошел все ожидания – налоговые сборы в 1 квартале 2001 года существенно выросли.

С другой стороны, есть много фактов, выступающих против прогрессивной ставки подоходного налога. Например, ошибочность этого принципа подтверждается тем фактом, что большая доля сокрытий дохода и уклонений от налога приходится именно на наиболее высокодоходные слои населения, тогда как существенная часть поступлений данного налога обеспечивается за счет так называемых бюджетников.

Есть мнение, что введение плоской ставки 13% в России – "забегание вперед", поскольку подобная реформа требует соблюдения определенных условий:

1. Наличия широкой прослойки среднего класса с достаточно высокой заработной платой;
2. Значительно меньшей дифференциации населения по доходам;
3. Наличия соответствующей надежности банков, которым население доверило бы свои дополнительные накопления, вследствие снижения налоговой ставки;
4. Наличия соответствующей политической культуры вкладчиков.

Подоходный налог, первоначально вводившийся как чрезвычайный и постоянный сбор, способный мобилизовать финансовые средства для обеспечения потребностей государства, в первую очередь, для ведения войн, со временем превратился в постоянный и в большинстве экономически развитых стран самый крупный источник доходной части государственного бюджета. Необходимость и возможность его появления связана именно с капиталистическим способом производства, при котором произошло выделение денежных доходов различных групп населения. Часто высказываемое сегодня мнение, что в ближайшее время подоходный налог уступит свое ведущее место в налоговых системах развитых государств налогу на добавленную стоимость, представляется несколько преждевременным. НДС, действительно являясь довольно эффективным средством для получения государством необходимых финансовых ресурсов, то есть хорошим фискальным инструментом, тем не менее имеет, по крайней мере, тот недостаток, что наибольшей тяжестью (как и любой другой косвенный налог на предметы массового потребления) ложится на плечи как раз менее обеспеченных слоев населения. Налоги на предметы роскоши – а также поимущественные налоги на объекты недвижимости и другой собственности несколько выравнивают это несоответствие, во-первых, чисто физиче-

ски невозможно достаточно объективно разделить миллионы производимых товаров и предоставляемых услуг на обычные товары и услуги, с одной стороны, и на предметы роскоши с другой. А во-вторых, гораздо проще данная цель достигается с помощью прогрессивного подоходного налога, тем более что в выравнивании доходов населения, то есть в выполнении подоходным налогом социальной функции, и состоит основная задача этого налога.

Социально уязвимой является попытка сократить налоговые льготы, существующие по подоходным налогам.

Нахождение компромисса между обременительностью налогов для населения и предпринимателей, с одной стороны, и получением достаточных финансовых ресурсов для решения общегосударственных задач – с другой, проблема сложная.

Возможность осуществления легализации теневых капиталов, бесспорно, вызовет ожесточенные споры и во властных структурах и в обществе. Одним из основных спорных моментов легализации выступает этичность, или нравственная сторона данного мероприятия, поскольку аргументом противников легализации будет являться то, что преступники оказались в выигрыше, а честные предприниматели и граждане – в проигрыше, так как не утаивали свои доходы.

Аргумент действительно правильный и серьезный и должен быть учтен при амнистии капиталов, нажитых откровенно преступным путем.

Основной задачей легализации должен стать рост экономики, что повлечет за собой повышение благосостояния людей. Необходимо дать возможность предприимчивым людям открыто использовать свои укрытые капиталы, что позволит расширить налогооблагаемую базу, увеличить объем инвестиционных ресурсов. Это и будет содействовать росту экономики.

Однако легализация не должна стать акцией в отрыве от экономических реформ. Легализация должна быть одним из шагов, предпринимаемых государством по пути реформ. До проведения легализации необходимо осуществить комплекс мер с целью изменения тех условий, которые и способствовали значительному росту теневой экономики. Иначе России придется проводить легализацию ежегодно, что абсолютно исключено. Важно также, чтобы легализованные капиталы, да и не только они, в дальнейшем активно использовались в экономике страны, а не ушли, легализовавшись, обратно в свои банки.

Таким образом, мы подходим к необходимости одновременно с легализацией теневых капиталов создания благоприятной среды для бизнеса в России. В первую очередь это относится к дальнейшему реформированию фискальной системы.

Так, например, разумное снижение налоговых ставок окажет позитивное влияние на развитие рынка ценных бумаг, так как корпорациям не нужно будет занижать свою прибыль, что благотворно скажется на их инвестиционной привлекательности.

Снижение общего уровня налогообложения, в принципе, должно компенсироваться для государственного бюджета за счет расширения налогооблагаемой базы, но здесь обязательно необходимо усиление административного надзора за выполнением своих экономических обязательств перед государством гражданами и корпорациями.

Программа легализации деятельности теневой экономики должна предусматривать следующие меры:

1. Благоприятные для бизнеса изменения норм финансового и налогового права, связанных с налоговой, приватизационной, внешнеэкономической и другими видами экономической политики государства.

2. Правовое разграничение капиталов криминальных элементов и предпринимателей, работающих в тени. Учет этих различий в правовых актах по борьбе с экономической преступностью, как в хозяйственном и налоговом законодательстве в целом, так и во всей правотворческой и правоприменительной деятельности.

3. Правовое обеспечение программ репатриации капиталов из-за рубежа и превращения их в инвестиционный ресурс России, что сопряжено с формированием нового отношения населения к отечественным предпринимателям.

4. Усиление общественного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов в границах правового поля, связанных с общедоступностью данных о налоговых правонарушениях, преступлениях и их оценкой государственными и негосударственными компетентными органами.

5. Создание правовых барьеров, направленных на эффективную защиту населения от различного рода финансовых мошенничеств, защиту сбережений, капиталов и самого института частной собственности.

В основе конкретного механизма легализации теневых капиталов должно лежать сочетание административных, экономических и правовых методов и форм воздействия, среди которых можно отметить следующие:

– формирование благоприятных условий легализации. Это, прежде всего, сокращение налогового пресса, реструктурирование налоговой задолженности, освобождение части прибыли от налогообложения при условии ее направления на расширение производства и создание рабочих мест, перенос центра тяжести налогового бремени из сферы производства в сферу личного потребления, на физических лиц, стимулируя рост официальной заработной платы;

– упорядочение и совершенствование налогового законодательства. Необходимо прежде всего отказаться от практики начисления налогов на затраты (в настоящее время именно таким образом изымается налог на добавленную стоимость) и перейти к схеме, предусматривающей уплату налогов по мере поступления средств на счет предприятия;

– разумное снижение регламентации в сфере производства и обращения путем введения юридических документов, удостоверяющих легальность средств, направленных на определенные цели;

– разработка и реализация политики в отношении российских предпринимателей, проживающих за рубежом или разместивших там свои капиталы.

Программу по легализации теневых доходов необходимо разрабатывать с привлечением научных и практических работников всех систем экономической и правовой направленности, в том числе и правоохранительной.

Эффективная легализация теневой экономики возможна лишь на коллективной основе выработки мер по обеспечению согласия, стабильности и укрепления доверия к власти.

ПУТИ ПОПОЛНЕНИЯ ДОХОДОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗА СЧЕТ СОБСТВЕННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ

В. Б. Ияшвили

Первый заместитель председателя КСП г. Москвы

Бюджет, по определению, данному в Бюджетном кодексе Российской Федерации, – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. То есть от того, насколько органы власти смогут обеспечить полноту поступления в бюджет и рациональность расходования этих средств, зависит, как государство сможет решить поставленные задачи и выполнить свои функции.

В последнее время федеральные органы власти создают бюджетную систему, в которой большая часть доходов перераспределяется в центр, поэтому во многих регионах Российской Федерации вопрос обеспечения собственной доходной базой стоит очень остро. Кроме того, федеральное правительство пытается стимулировать промышленность путем снижения налоговой нагрузки. Это решение заслуживает всякой поддержки, однако в основном оно реализуется за счет регионов, что не совсем правильно. Яркий тому пример – отмена с начала 2004 года налога с продаж, а годом ранее – налога на пользователей автодорог. Например, для Москвы это вылилось в значительное сокращение поступлений в бюджет. Из-за отмены налога с продаж потери московского бюджета ориентировочно составят 20 млрд. руб. (или около 9% от общих доходов бюджета города Москвы в 2002 году), а из-за отмены налога на пользователей автодорог территориальный дорожный фонд Москвы недополучил – 19 млрд. руб. (или около 8,5% от общих доходов бюджета города Москвы в 2002 году). Снижение ставки НДС также оказало свое негативное влияние на поступление в бюджет города.

Федеральное правительство обещало компенсировать выпадающие доходы из-за отмены этих налогов, но полноценной замены фактически не получилось. Поэтому регионы вынуждены искать пути повышения поступлений в бюджет за счет собственных доходов и одновременно оптимизировать расходы, чтобы обеспечить выполнение своих бюджетных обязательств.

На примере города Москвы я постараюсь определить наиболее перспективные пути пополнения доходов регионального бюджета за счет собственных источников и пути оптимизации расходов.

Рассмотрим несколько реальных путей повышения поступлений в бюджет.

В доход регионов поступают как налоговые, так и неналоговые платежи. Основные налоги, в том числе и региональные, регламентированы Налоговым кодексом и поэтому региональные органы власти во влиянии на налоговую политику очень ограничены. Отличительной особенностью неналоговых доходов является то, что объем и полнота их поступления в бюджет, а также своевременность их зачисления полностью зависят от принятой тем или иным регионом политики в отношении данных доходов. Исключение составляют лишь земельные платежи (земельный налог и арендная плата за землю), централизация которых в бюджет осуществляется в соответствии с федеральным законом о бюджете на очередной год. Поэтому основное внимание в вопросе о повышении поступлений в бюджет будет уделено именно мобилизации неналоговых доходов.

Налоговые льготы

1. В Налоговом кодексе в качестве механизма стимулирования предусмотрено предоставление налоговых льгот (в том числе и по региональным налогам), что позволяет использовать так называемые «серые схемы» вполне легального уклонения от уплаты налогов. В то же время не всегда средства, высвобождаемые в результате использования льгот, расходуются эффективно и по целевому назначению. В результате применения этих льгот не достигается предполагаемого эффекта от применения льгот и в то же время бюджет лишается доходов. В регионах из-за применения подобных схем из-под налоговых платежей уходят миллиарды рублей. Решением проблемы здесь видится замена данного механизма налоговых льгот иными мерами государственной поддержки. Например, ряд налоговых льгот на инвестиции предприятий разумнее заменить государственными гарантиями или инвестиционными налоговыми кредитами. Преимущество кредитов перед налоговыми льготами при решении инвестиционных задач состоит в том, что в случае нерациональной реализации инвестиционного проекта льготированные средства не могут быть возвращены в бюджет, в то время как налоговый кредит возратить в бюджет необходимо. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении налоговых кредитов устанавливают условия их предоставления, которые могут включать условие досрочной уплаты налога в случае как нецелевого, так и неэффективного использования налогового кредита.

Неналоговые доходы

1. Эффективное использование госимущества тоже является хорошим источником поступлений в бюджет. И резервы в этом есть, особенно в регионах, в которых значительны объемы инвестиций в строительную отрасль.

Остановлюсь на некоторых аспектах, позволяющих повысить эффективность использования госсобственности.

1.1. Для эффективного управления государственным имуществом необходимо создание эффективной системы учета госимущества как по составу, так и по стоимостным характеристикам. Например, функционирующая на данный момент система учета госимущества в Москве часто содержит недостоверные и противоречивые данные о состоянии городской собственности, что приводит к ошибкам в прогнозировании соответствующих доходов в бюджет на очередной финансовый год. В связи с этим сейчас пересматриваются подходы к формированию системы учета городского имущества (включая нежилые помещения, пакеты акций, доли участия, земельные участки) и дорабатываются программные продукты, используемые для учета операций по управлению имуществом с целью консолидации разрозненных баз данных на основе Единого реестра собственности и включения в них стоимостных и объемных характеристик соответствующих объектов.

1.2. В качестве одного из резервов пополнения доходной части бюджета можно использовать предоставление земельных участков под коммерческое строительство с применением схем компенсационных выплат. Использование компенсационных выплат не только позволит направить дополнительные средства в бюджет за счет более полного учета изменений конъюнктуры рынка недвижимости, но и создаст равные условия для всех инвесторов, осуществляющих коммерческое строительство. При этом бюджет будет застрахован от возможных изменений нормативов распределения доходов от земельных платежей между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Переход на предлагаемую новую схему оплаты за предоставление земельных участков под строительство позволит также все средства в виде компенсационных выплат направлять в доход бюджета и тем самым более полно обеспечивать финансирование городских программ.

1.3. Значительные резервы в доходах бюджета могут быть достигнуты путем вовлечения в сферу платных отношений всех земельных участков, выделяемых под строительство. Сегодня в сферу платных отношений включаются только земельные участки, на которых осуществляется капитальное строительство коммерческих объектов. Однако наряду с коммерческим строительством осуществляется строительство также объектов инженерной инфраструктуры, включая строительство дорожных сетей, а также строительство объектов народного образования, здравоохранения, физической культуры и спорта. По завершении строительства указанные земли в земельном балансе учитываются как земли общего пользования (земли учреждений народного образования, земли учреждений здравоохранения и социального обеспечения и т. д.), с которых,

согласно действующему законодательству, арендная плата за землю не взимается. Таким образом, единственным законным периодом, в течение которого можно взимать земельные платежи с указанных земельных участков является период строительства возводимых объектов. Отсутствие заключенных договоров аренды земли на период строительства приводит к невосполнимым потерям бюджета.

1.4. Отрицательно влияет на полноту поступлений в бюджет от реализации инвестиционных контрактов практика предоставления земельных участков под коммерческое строительство без проведения конкурсов. Практика показывает, что внеконкурсное размещение земельных участков под коммерческое строительство ведет к значительным потерям арендной платы.

1.5. Определенные резервы по арендным платежам есть у государственных унитарных предприятий. Например, в настоящее время не на все земельные участки, в пределах которых расположены объекты недвижимости, переданные в хозяйственное ведение государственным (муниципальным) унитарным предприятиям города Москвы, оформлены арендные отношения, в результате в бюджет не поступают средства от многих ГУПов за аренду земли. Более того, многие государственные унитарные предприятия сдают в аренду большую часть площадей, переданных им на праве хозяйственного ведения. Так, в период с 2000 по 2002 год более чем в два раза увеличились площади нежилых помещений, сдаваемые в аренду унитарными предприятиями, при этом постоянно сокращался удельный вес площадей нежилых помещений, сдаваемых самим городом в аренду. В результате бюджет терял значительные суммы. В этой связи создание единой системы учета арендных платежей позволит осуществлять постоянный контроль поступления платежей.

1.6. Определенные потери бюджет несет из-за недостаточного развития градостроительного размежевания (являющегося основой для установления границ земельных участков) земель, свободных в обороте. В результате сохраняются значительные площади земель с не определенными и соответственно не оформленными правами, что существенно сокращает имущественную базу для сбора регулярных земельных платежей. Более того, подобная ситуация не способствует формированию единых объектов недвижимости (здание, строение или сооружение и земельный участок под ним), в результате чего затрудняется переход на новую систему определения ставок арендной платы с учетом кадастровой стоимости земли. Соответственно более активное разработка градостроительного размежевания и жесткий контроль за распределением земельных участков под строительство могут пополнить бюджет.

1.7. При совершении сделок по сдаче госимущества в аренду, передаче его в доверительное управление, а также сделок по его отчуждению для оценки стоимости имущества часто привлекаются независимые оценщики. По результатам некоторых проверок были выявлены факты, как занижения стоимости оцениваемых объектов, так и завышения, что в конечном итоге приводило к потерям бюджета. Соответственно региональные органы власти должны при-

нимать практические меры по усилению внимания со стороны структур, занимающихся вопросами имущественно-земельного комплекса, к работе по организации и контролю за деятельностью независимых оценщиков, привлекаемых к оценке стоимости госсобственности.

Что касается оптимизации расходов, то здесь также существует несколько путей снижения расходов бюджета.

1. Оптимизация расходов начинается еще на стадии формирования проекта бюджета. Необходимо установление органами государственной власти субъекта Российской Федерации четкого порядка формирования бюджетной заявки на получение ассигнований из бюджета. Со стороны представительных органов власти и контрольно-счетных органов должна проводиться работа по оценке целесообразности тех или иных расходов на очередной год. Формирование городского заказа должно осуществляться на основе фактической потребности в государственном заказе. Это может выявить «избыточные» расходы (которые уже не нуждаются в больших объемах финансирования) и соответственно сэкономить довольно существенные бюджетные суммы.

2. На стадии исполнения бюджета оптимизация может быть достигнута путем использования современных информационных технологий. Так, в настоящее время в Чувашской республике в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия» реализуется масштабный проект построения Республиканской информационно-аналитической системы (РИАС), представляющей собой целостную технологическую, программную и информационную среду создания, хранения, анализа и распространения информации в области финансов, экономики и хозяйственной деятельности. Применение этой системы способствует повышению координации деятельности различных ведомств при принятии решений, повышению качества системы управления общественными финансами и в конечном итоге приводит к сокращению потерь бюджетных средств.

3. Практическая экономия бюджетных средств может быть достигнута в самой затратной области городского хозяйства – ЖКХ. Здесь экономия может достигаться путем активного применения энергосберегающих технологий для сокращения расходов на ЖКХ, а также усиление платежной дисциплины потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Также актуальной является проблема взимания платы за пользование коммунальными услугами людей, не проживающих в регионе постоянно, но находящихся в нем более 1 месяца. Проживая в квартире, они пользуются всеми коммунальными услугами, но из-за фактически временного статуса своего пребывания не оплачивают их.

4. Многие субъекты Российской Федерации, динамично развиваются и решение проблем, возникающих при капитальном строительстве социально-значимых объектов, может сэкономить бюджетные средства.

Здесь наиболее значимы два аспекта капитального строительства – завышение стоимости строительства и нерациональное строительство.

Завышение стоимости строительства происходит из-за отсутствия полного комплекта проектно-сметной документации с расчетами до начала строительства, применения неправильных коэффициентов на этапе строительства и превышения нормативов продолжительности строительства. За этими моментами требуется строгий контроль.

Что касается нерационального строительства, то это касается включения слишком большого количества объектов в инвестиционную программу – в основном это относится к социально-значимым объектам, когда экономическая целесообразность приносится в жертву политическому моменту. В результате многие объекты превращаются в «долгострой» с уже вложенными в них огромными средствами. В результате расплываются значительные бюджетные средства по многим объектам без видимого эффекта. Поэтому в инвестиционную программу региона целесообразно включать только те объекты, финансирование которых может быть обеспечено в полном объеме.

5. Модернизация системы государственных закупок (опыт Москвы).

Одним из инструментов повышения эффективности расходования средств бюджета является конкурсное размещение государственных заказов при закупке и поставке товаров, работ и услуг за счет средств бюджета. Создание единого центра по размещению госзаказов и проведению торгов (тендеров, конкурсов) представляется оправданным для достижения эффективного управленческого механизма по оптимизации государственного заказа и упрощения системы контроля за использованием бюджетных средств.

Создание единого центра имеет яркие положительные стороны:

- снижение конкурентной цены госзаказа в результате большей прозрачности процесса торгов;
- формирование единого городского заказа по поставке однотипной продукции;
- единое информационное пространство и единое место проведения всех торгов (тендеров, конкурсов), упрощающее их организацию и снижающее стоимость проведения;
- упрощение внешнего контроля, поскольку за проведение всех торгов (тендеров, конкурсов) отвечает один уполномоченный орган.

Примером стремления московской городской администрации к оптимизации госзаказа и оптимизации расходов является создание в новой структуре Правительства Москвы в 2004 году Комитета города Москвы по организации и проведению конкурсов и аукционов. Контрольно-счетная палата Москвы со своей стороны принимала активное участие в разработке соответствующих предложений и рекомендаций.

В заключение отметим, что в перспективе регионам придется чаще обращаться к теме поиска путей пополнения доходов за счет собственных источников и путей оптимизации расходов.

НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА

А. Ф. Кан

Аспирант кафедры финансов Байкальского государственного университета экономики и права, г Иркутск

Особенности современной социально-экономической ситуации в России обуславливают специфическое содержание проблемы экономической безопасности. Обеспечение экономической безопасности входит в состав основных функций государства и зависит от сложившихся внутренних и внешних условий.

Экономическая безопасность выражается не только в защищенности национальных интересов государства, но и в готовности и способности институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития экономики, поддержания социально-политической стабильности общества.

С целью обеспечения национальных интересов Российской Федерации в экономике и поддержания экономической безопасности страны в 1996 году была разработана Государственная стратегия экономической безопасности РФ, одобренная указом Президента РФ от 29 апреля 1996 года № 608. Стратегия определяет наиболее вероятные угрозы экономической безопасности РФ, на локализацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти. Это, во-первых, увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности, что выражается в резком расслоении общества с преобладанием масс бедного населения, росте безработицы, задержках выплаты заработной платы и, соответственно, повышении риска социальных конфликтов.

Во-вторых, деформированность структуры экономики России, которая обусловлена топливно-сырьевой направленностью экономики, низкой конкурентоспособностью отечественной продукции, свертыванием производства наиболее важных отраслей промышленности, подрывом научно-технического потенциала, проникновением иностранных фирм на внутренний рынок России с целью вытеснения отечественной продукции, ростом внешнего долга и соответственным увеличением бюджетных расходов на его погашение.

В-третьих, возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов, на что оказывают непосредственное влияние существующие различия в уровне социально-экономического развития регионов, наличие экономически депрессивных, кризисных и отсталых районов, нарушение производственно-технологических связей между хозяйствующими субъектами отдельных регионов и существенный разрыв в уровне производства нацио-

нального дохода на душу населения между отдельными субъектами Российской Федерации.

В-четвертых, криминализация общества и хозяйственной деятельности, которая вызвана значительными масштабами безработицы, проникновением криминальных структур в органы власти и возможностью управления отдельными секторами производства, ослаблением системы государственного контроля.

Одной из основных причин, вызывающих возникновение вышеперечисленных угроз, является финансовая дестабилизация экономики, выраженная в неустойчивости финансового положения большинства хозяйствующих субъектов, неблагоприятном инвестиционном климате, продолжающихся инфляционных процессах и других проблемах. Поэтому финансовая безопасность государства выступает одним из важнейших элементов экономической безопасности.

Для обеспечения финансовой безопасности необходимо создание таких условий функционирования финансовой системы, при которых практически исключается возможность злоупотребления финансовыми средствами и перераспределения финансовых потоков в незакрепленные законодательством сферы их использования. При этом экономические отношения должны быть сформированы таким образом, чтобы была возможна концентрация государственных финансовых потоков в объемах, необходимых для выполнения возложенных на государство задач и функций. Основными угрозами финансовой безопасности выступают неустойчивость финансовой системы, слабое развитие инфраструктуры фондового рынка, рост внутреннего и внешнего долга, кризис инвестиционной сферы, низкая эффективность бюджетно-налоговой системы, дисбаланс в динамике макроэкономических показателей.

В связи с тем, что основным финансовым ресурсом государства являются налоговые доходы, на уровень финансовой и экономической безопасности непосредственное влияние оказывают механизм мобилизации финансовых ресурсов в распоряжение государства, эффективность и устойчивость функционирования налоговой системы, действенность налоговой политики и налогового контроля.

Необходимо обратить внимание на то, что налоги для государства выступают не только в качестве ресурсного фактора и инструмента воздействия на экономические и социальные процессы, то есть являются фактором обеспечения экономической безопасности, но и отражают зависимость государства от отдельных налогоплательщиков и территорий и с этой точки зрения являются причиной усиления угроз безопасности.

Анализ социально-экономической ситуации показывает, что причины складывающихся угроз экономической, в том числе финансовой, безопасности имеют ярко выраженный региональный характер. Одним из важнейших критериев, характеризующих состояние финансовой устойчивости страны и ее отдельных субъектов, является уровень собираемости налогов. Показатель соби-

раемости налогов отражает эффективность функционирования всей налоговой системы и, в частности, налоговых органов и других органов власти и управления в сфере налогообложения.

По итогам 2003 года в Иркутской области задолженность по налогам и сборам составила около 40% от суммы поступлений в бюджеты всех уровней. В структуре задолженности преобладают такие налоги, как НДС, на который приходится около половины всей задолженности, налог на прибыль. Кроме того, так как Иркутская область является экспортно-ориентированным регионом, именно на эти налоги приходится наибольшее количество выявленных в области преступлений и правонарушений.

В рамках обеспечения финансовой безопасности возникает проблема определения безопасного уровня собираемости налогов, в пределах которого государственные органы имеют возможность аккумулировать в своих руках необходимый объем финансовых ресурсов и своевременно реагировать на возникающие угрозы безопасности. В настоящее время такой уровень не определен. При разработке приемлемого показателя собираемости налогов целесообразно учитывать не только общую собираемость налогов, но и собираемость по конкретным их видам.

На финансовую безопасность государства непосредственное влияние оказывает кризис финансов предприятий. В ряде отраслей экономики происходит дальнейшее сокращение объемов производства. Так, по Иркутской области по состоянию на 01.01.2004 г. в сравнении с аналогичным периодом прошлого года по объему промышленной продукции продолжается спад в электроэнергетике (на 1,5%), машиностроении и металлообработке (на 11,3%), промышленности строительных материалов (на 4,1%), легкой промышленности (на 46%), пищевой промышленности (12,8%).

Финансовое состояние хозяйствующих субъектов является основным фактором, формирующим налогооблагаемую базу. В настоящее время можно говорить о продолжающемся финансовом кризисе предприятий, который выражается в значительном количестве убыточных, неплатежеспособных предприятий, значительных масштабах хищений финансовых ресурсов, нецелевом использовании бюджетных средств, сознательном искажении учета для вывода финансовых ресурсов из-под налогового контроля.

По состоянию на 01.01.2004 г. по Иркутской области кредиторская задолженность крупных и средних организаций составила 65 613,4 млн. рублей, из нее на просроченную приходилось 37,2%. В просроченной кредиторской задолженности основную долю занимают долги предприятий промышленности – 65% (в том числе топливная – 27%, химическая и нефтехимическая – 24%, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная – 13%), жилищно-коммунальное хозяйство – 15%. В общей сумме просроченной кредиторской задолженности более половины (54%) приходится на задолженность в бюджет и государственные внебюджетные фонды. 90% задолженности составляет задолженность длительностью свыше трех месяцев.

Падение прибыльности и рентабельности производства также характеризует финансовый кризис и вызванную им дестабилизацию налоговой системы. Падение рентабельности означает сокращение налогооблагаемой базы по ряду налогов, прежде всего по налогу на прибыль. По состоянию на 01.01.2004 г. сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) крупных и средних организаций Иркутской области составил 4 072 млн. рублей прибыли (на 01.01.2003 г. – 2 053,1 млн. руб.). При этом отрицательный финансовый результат имеет промышленность (-797,2 млн. руб.), и такие ее основные отрасли как электроэнергетика (-127,1 млн. руб.), топливная промышленность (-640,4 млн. руб.), химическая и нефтехимическая (-1 782,3 млн. руб.), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная (-732,4 млн. руб.), а также торговля и общественное питание (-62,1 млн. руб.), жилищно-коммунальное хозяйство (-449,1 млн. руб.).

Количество убыточных организаций основных отраслей экономики по Иркутской области составило по состоянию на 01.01.2004 г. 44,1% к общему числу организаций. Более половины убыточных организаций зарегистрировано в промышленности: электроэнергетика (52%), топливная (55%), химическая и нефтехимическая (57%), машиностроение и металлообработка (52%), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (64%), стекольная и фарфоро-фаянсовая (100%), мукомольно-крупяная и комбикормовая (80%), а также на транспорте (61%), в жилищно-коммунальном хозяйстве (66%). В связи с этим поступление налога на прибыль в территориальный бюджет Иркутской области за 2003 год составило около 65% от намеченного объема.

Финансовое положение государства подрывают масштабы теневой экономики. По официальным данным Госкомстата РФ, доля теневого сектора составляет более 23% ВВП. Специалисты МВД РФ оценивают данный показатель в 45 – 50% ВВП.

Субъектами теневой экономики выступают хозяйствующие субъекты, созданные в соответствии или с нарушением действующего законодательства. Все производимые ими товары, выполняемые работы, оказываемые услуги разрешены законом, однако выведены из-под контроля государственных органов посредством уклонения от уплаты налогов, непредставления отчетности в налоговые органы или представления «нулевых балансов», осуществления деятельности без государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе, осуществления деятельности без лицензии и специального разрешения и т. п. Получаемый хозяйствующими субъектами доход не находит отражения в официальной отчетности, следовательно, с него не уплачиваются налоги, что наносит значительный ущерб государственному бюджету. Весь теневой оборот является потенциальной налогооблагаемой базой при его переводе в легальную экономику.

Кроме того, функционирует криминальный сектор экономики, который формируется за счет оборота запрещенных товаров, осуществления запрещен-

ных видов деятельности, поэтому с точки зрения налогообложения он не должен обеспечивать поступления в государственный бюджет.

Таким образом, в сложившихся условиях для обеспечения экономической безопасности России особую актуальность приобретает налаживание действенной системы налогового контроля.

Налоговый контроль, являясь одной из основных функций государства, способствует успешной реализации налоговой политики, повышению собираемости налогов в бюджетную систему, помогает вскрыть нарушения налоговой дисциплины. Эффективность осуществления налогового контроля во многом определяет уровень финансовой безопасности, так как наличие достаточных средств в бюджете дает возможность органам власти и управления осуществлять мероприятия по нейтрализации угроз безопасности.

Для осуществления налогового контроля функционирует ряд специализированных органов, сферой деятельности которых является налогообложение. Реализацию единой системы контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов осуществляют налоговые органы. Функциями налоговых органов в сфере контроля также наделены таможенные органы и органы государственных внебюджетных фондов.

За последние годы налоговые органы полностью изменили формы, методы и приоритеты контрольной работы. В соответствии с Налоговым кодексом РФ налоговый контроль осуществляется посредством выездной, камеральной и встречной проверок. В качестве приоритетной формы контроля в настоящее время рассматривается камеральная налоговая проверка при усилении роли углубленного контроля. Углубленная камеральная проверка предусматривает истребование у проверяемого налогоплательщика дополнительных сведений, а также первичных бухгалтерских документов и документов аналитического учета. Такая проверка позволяет, во-первых, охватить налогоплательщиков стопроцентным контролем с большей частотой. Во-вторых, при проведении такой проверки трудозатраты намного ниже, чем при проведении выездной проверки, так как налоговый инспектор осуществляет ее без выхода на предприятие. Кроме того, в связи с внедрением электронной обработки документов практически все налоговые органы области перешли на проведение автоматизированной камеральной налоговой проверки, которая позволяет осуществлять автоматический арифметический и логический контроль представленной отчетности. Качество камерального контроля обеспечивает эффективность выездного контроля, так как по результатам камерального анализа осуществляется отбор налогоплательщиков, к которым для проведения проверки на месте выезжают работники налоговых органов.

Для повышения результативности налогового контроля осуществляется целенаправленный отбор налогоплательщиков для проведения выездных проверок. Ни одна выездная проверка не должна заканчиваться нулевым результатом, за исключением проверки налогоплательщиков, проходящих процедуру

ликвидации, или проверки крупнейших налогоплательщиков, которые должны проверяться не реже одного раза в два года. При этом региональное Управление МНС по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу анализирует каждую безрезультатную проверку, проведенную нижестоящими налоговыми органами, и разрабатывает рекомендации по повышению эффективности налогового контроля. Благодаря предпринимаемым мерам постоянно возрастает результативность выездных налоговых проверок. Если в 2000 году более половины проверок оказывались безрезультатными, то за 1 квартал 2004 года удельный вес проверок с нарушениями в общем объеме проверок составил 83%, а в отдельных налоговых органах Иркутской области – 100%.

Большое внимание налоговыми органами уделяется сбору и систематизации косвенной информации о налогоплательщиках. Информация из внешних источников является необходимой основой налоговой проверки. Она может поступать из органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, осуществляющих энерго-, водо- и теплоснабжение, транспортное обслуживание, предоставляющих услуги связи, из средств массовой информации и других организаций и учреждений. При решении вопроса о включении в план проверок какого-либо налогоплательщика данная информация анализируется и на основе полученных результатов выстраиваются определенные приоритеты.

Помимо стандартных приемов осуществления налогового контроля налоговые органы все чаще применяют в своей деятельности прогрессивные формы и методы контроля, такие как осмотр помещений, опрос свидетелей, инвентаризация, выемка документов. При этом самой эффективной и результативной при выявлении налоговых нарушений и формировании доказательственной базы правонарушения в настоящее время выступает встречная налоговая проверка.

Опыт работы налоговых органов показал, что в России сохраняется тенденция роста сокрытия доходов, ухода и уклонения от уплаты налогов. Этому способствуют недоработки налогового законодательства, достаточно высокая налоговая нагрузка в некоторых отраслях промышленности и сферах деятельности, низкий уровень налоговой дисциплины и искаженный менталитет налогоплательщика.

В результате совместной работы налоговых органов и других контролирующих и правоохранительных органов Иркутской области за 2003 год было дополнительно начислено налогов и предъявлено штрафных санкций на сумму 9,4 миллиарда руб., из которых около половины – в ходе выездных проверок. В региональную казну фактически поступило 5,3 млрд. руб. По сравнению с 2002 годом в расчете на 1 проверку доначисления выросли в 4,5 раза, а реальные поступления в бюджет – в 10,2 раза.

В настоящее время широкое распространение приобрела проблема «легального» злоупотребления налоговым законодательством. Под легитимным

уходом от налогов понимаются специфические формы планирования хозяйственной деятельности, найма рабочей силы или размещения финансовых средств налогоплательщика с целью максимального снижения возникающих при этом налоговых обязательств за счет применения различных льгот. Для многих налогоплательщиков экономия на налоговых платежах стала источником дополнительного финансирования и фактором, повышающим конкурентоспособность их продукции.

Наряду с этим все большие масштабы приобретают налоговые преступления. Функции по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений осуществляют правоохранительные органы – органы внутренних дел. За 2003 год Управлением по налоговым преступлениям ГУВД Иркутской области было возбуждено 75 уголовных дел, сумма возмещенного ущерба по уголовным делам составила 327 млн. руб.

Необходимо отметить, что схемы и методы совершения налоговых преступлений с течением времени приобретают все более сложный для их выявления и пресечения характер. Наиболее часто на территории Иркутской области совершаются налоговые правонарушения, связанные с незаконным возмещением НДС из бюджета, использованием проблемных банков, организаций-однодневок, предоставлением «нулевых» балансов, неотражением финансово-хозяйственных сделок в бухгалтерском учете, сокрытием факта финансово-хозяйственной деятельности, нарушением очередности платежей. Они нередко сопряжены с совершением тяжких преступлений и с отмыванием доходов от преступной деятельности.

Остановимся немного подробнее на наиболее острых проблемах, с которыми сталкиваются налоговые и правоохранительные органы Иркутской области.

Анализ складывающейся в Иркутской области оперативной обстановки показывает, что наиболее криминализированным является лесопромышленный комплекс, который выступает одним из ключевых отраслей промышленности области. О его значительной криминализации свидетельствует непропорциональное, по сравнению с объемом выпуска, отчисление налогов хозяйствующими субъектами данной отрасли. Большинство налоговых правонарушений и преступлений, совершаемых в лесной отрасли, являются результатом недостаточно четко организованной работы по использованию, охране и воспроизводству лесного фонда, отсутствия механизма лицензирования лесозаготовительной деятельности, учета и эффективного контроля по использованию лесного фонда. Кроме того, ответственность за нарушение законодательства при незаконной вырубке не соответствует наносимому ущербу.

Как уже упоминалось выше, в связи с тем, что Иркутская область является экспортно-ориентированным регионом, актуальной и острой остается проблема возврата НДС из бюджета. Практика показала, что в последние годы все большее число хозяйствующих субъектов осуществляют «псевдоэкспортные» операции с целью неправомерного получения льготы по НДС. Причем под «псев-

доэкспортом» понимаются уже не только непересечение товаром границы или отсутствие самого товара, но и более сложные схемы. Увеличивается число нарушений с использованием поставщиков-«однодневок». Это выявление и документирование «псевдооплаты» за поставляемый экспортный товар (от так называемых «кольцевых» банковских схем до банальных расчетов через кассу и др.), а также выявление и документирование схем, предусматривающих одновременно экспорт и импорт одного и того же товара, как без реального движения товара, так и реального экспорта и импорта со значительной разницей в стоимости товара.

Получаемые данные свидетельствуют о постоянном росте числа субъектов предпринимательства, осуществлявших экспорт продукции в страны дальнего и ближнего зарубежья и подавших заявки на возврат из бюджета НДС.

В связи с вышеизложенным выявляется необходимость повышения эффективности налогового контроля для обеспечения финансовой и экономической безопасности. Одним из способов повышения эффективности является скорейшее принятие всех глав Налогового кодекса РФ и дальнейшее упрощение налоговой системы. При этом необходимо дальнейшее сокращение количества налогов, а также существующих налоговых льгот. Причем из налогового законодательства необходимо исключить льготы, которые могут применять только ограниченный круг налогоплательщиков в связи с какими-либо личными характеристиками и которые используются в схемах уклонения от уплаты налогов.

Налоговым и правоохранительным органам целесообразно периодически проводить анализ наиболее часто применяемых способов и схем уклонения от уплаты налогов с тем, чтобы своевременно разрабатывать и реализовывать ответные меры. Избежать использования схем незаконного возмещения НДС из бюджета, в частности, возможно при введении новой системы администрирования НДС, заключающейся в использовании специальных счетов, которые налогоплательщики будут открывать наряду с расчетными, валютными и другими счетами. Данная система, с одной стороны, упростит возврат НДС добросовестным экспортерам и, с другой, сведет к минимуму заинтересованность недобросовестных налогоплательщиков в использовании подставных фирм. При этом будет исключена вероятность возврата НДС при его фактическом отсутствии в бюджете и появится гарантия взыскания налога и его поступления в бюджет.

Важное значение также имеет организация эффективного механизма взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами и другими органами власти и управления при осуществлении налогового контроля. Практика показала, что именно совместные проверки налоговых органов дают наибольшие суммы доначислений.

Так как нарушения налогового законодательства и уклонение от уплаты налогов обуславливаются экономическими причинами, деятельность контролирующих и правоохранительных органов по выводу хозяйствующих субъектов из теневого сектора должна быть основана на экономических мотивах. Не-

обходимо создание таких условий, чтобы риски при осуществлении деятельности в рамках теневой экономики были высокими и не покрывались прибылью от уклонения от уплаты налогов, а максимальная норма прибыли достигалась только в легальном секторе экономики. В этой связи действенность налогового контроля во многом обеспечивается тяжестью наказания за налоговые преступления и правонарушения. Судебная практика свидетельствует, что привлечь налогоплательщика к ответственности за нарушение налогового законодательства крайне затруднительно, а зачастую просто невозможно. Приговоры, выносимые судами по уголовным делам, как правило, предусматривают условную меру наказания. Так, за последние годы работы Управления федеральной службы налоговой полиции России по Иркутской области и УО-БАО не было вынесено ни одного приговора, предусматривающего реальное лишение свободы. Причем необходимо обратить внимание на то, что при существующей ответственности за нарушение налогового законодательства для многих налогоплательщиков с экономической точки зрения выгодно уклониться от уплаты налогов, даже если правонарушение будет выявлено контролирующими органами и к налогоплательщику будет применена ответственность. В связи с этим для обеспечения возможности привлечения налогоплательщика к наказанию необходимо устранить двоякость понятий, вольную трактовку состава преступлений и альтернативность санкций ст. 198 и 199 УК России.

Список литературы

1. Бычкова Е. Налоговый контроль совершенствуется / Е. Бычкова / <http://www.nalog.east-siberia.ru/be070604.htm>.
2. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации, одобренная указом Президента РФ от 29 апреля 1996 года № 608.
3. Доклад Иркутского областного комитета государственной статистики «Социально-экономическое положение Иркутской области». Иркутск, 2004. №1.
4. Исправников В. О. Теневая экономика в России: иной путь и третья сила / В. О. Исправников, В. В. Куликова. М.: Российский экономический журнал и фонд «За экономическую грамотность», 1997. 192 с.
5. Экономическая безопасность: Производство – Финансы – Банки / Под ред. В. К. Сенчагова. М.: ЗАО «Финстатинформ», 1998. 621 с.



ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОРОДСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Кен Вагстафф

Специалист по международным и региональным финансам компании ФБК, Великобритания

1. История вопроса

Обеспечение хорошей инфраструктуры является одним из самых значительных факторов содействия экономическому росту.

Экономическая активность – производство товаров и услуг – основа процветания во всем мире. В любой успешно развивающейся экономической системе хорошо развитая инфраструктура государственного сектора является неотъемлемым элементом.

В систему инфраструктуры включают следующее:

- Транспорт – дороги, пути ж/д и авиасообщений, морские пути.
- Системы подачи электричества, газа и отопления.
- Телефонную связь.
- Водопровод.
- Систему сбора канализационных и сточных вод.
- здравоохранение.
- Образование.

Обеспечение данными элементами инфраструктуры рассматривается в качестве обязательства государства или государственных учреждений, хотя в развитых странах все чаще данные предприятия приватизируются.

Но типы собственности данных предприятий останутся за пределами рассмотрения в данном случае. Рассмотрим предоставление услуг в рамках инфраструктуры.

Даже в странах с развитой рыночной экономикой представители бизнес-кругов неохотно вкладывают крупные средства, необходимые для обеспеченности необходимой инфраструктуры, что в свою очередь способствовало бы экономическому развитию. По этой причине предоставлять эти услуги надлежит государству.

1.1. Экономическое развитие в Великобритании

В 1960-е гг. в центральных графствах Англии был отмечен всплеск роста численности населения. Тогда органы планирования осознали, что существующая система не справляется с потребностями населения в жилье и рабочих местах в районах, расположенных вокруг Бирмингема.

Для снятия напряженности в густонаселенных районах было запланировано возведение нескольких новых городов, одним из них являлся Телфорд.

1.2. Развитие нового города Телфорда

Телфорд был основан на историческом участке, расположенном в 60 км от Бирмингема.

Территория вокруг Телфорда была центром промышленной революции Великобритании конца 18 – начала 19 века. Это было место, где впервые было налажено массовое производство железа при использовании каменного угля в качестве топлива. На данной территории имелись крупные месторождения ископаемых и хорошая сырьевая база – каменный уголь, глина, известняк, а также хорошая система коммуникаций с районом River Seven, что обеспечивало выход к морю. Благодаря этому в период промышленной революции в данном районе были созданы различные производства – тяжелое машиностроение, угольные шахты и другие добывающие отрасли.

Тем не менее по мере совершенствования производственных технологий и вследствие увеличения спроса на товары промышленные производства переместились к востоку в направлении Бирмингема, где сконцентрированы еще лучшие ресурсы и лучший доступ к транспортным путям, и к началу 20 века в районе Телфорд сконцентрировалось много заброшенных земель и зданий. В период ухода от использования угля как важного вида топлива многие угольные шахты закрывались, оставляя при этом заброшенные земли и вызывая растущую проблему безработицы в регионе.

Район вокруг Телфорда рассматривался в качестве идеального расположения для строительства нового поселения с целью облегчить давление на перенаселенную область Бирмингема и продуктивно использовать многочисленные гектары заброшенных земель. Это означало, что новому городу не нужно было использовать скудеющие запасы сельскохозяйственной земли.

Новый Телфорд был официально обозначен в 1963 г. и планируемый уровень населения города, который должен быть достигнут за 30 лет – к 1993 году, был обозначен в пределах 200 000 человек. Ответственность за развитие города была возложена на государственное предприятие «Корпорация по развитию». Данное предприятие выполняло функции по планированию и обязанности органов местного самоуправления, но в ее компетенцию не входили функции по сбору налогов.

Существовавшая на тот момент численность населения в 50 000 человек подразумевала задачу по развитию инфраструктуры для прибывающих 150000 человек.

На начальном этапе был подготовлен генеральный план, где были определены ключевые компоненты сбалансированного поселения (инфраструктура, жилищное строительство, промышленное развитие, торговая сеть, объекты здравоохранения, образования и культурного отдыха). Также была просчитана стоимость реализация этого плана.

«Корпорация по развитию» отвечала за приобретение земель, необходимых для целей развития, и земель для создания условий по привлекательности данных земель. Корпорация была наделена полномочиями по приобретению и

развитию земли, т. е. могла строить здания – жилищные объекты и производственные помещения, но при подобных инвестициях ожидалось получение коммерческой прибыли.

По сегодняшним ценам требуемые вложения составили бы около 1000 млн. долларов.

Мероприятия по финансированию были существенно просты. Корпорация занимала средства у центрального правительства под проценты, соответствующие процентной ставке, которую должно было заплатить правительство за займ. (Обычно на рынке кредитов ставка по займам для государства находится на более низком уровне). Этот займ покрыл финансирование покупки земель, создание инфраструктуры и часть строительства. Позднее у Корпорации появился доступ к более коммерческим источникам капитала, и она вошла в партнерские отношения с частным бизнесом в строительстве объектов коммерческого назначения.

Основополагающий принцип такого вида финансирования заключается в том, что освоенная земля (та, на которой существует вся необходимая инфраструктура) ценится больше, чем неосвоенная земля (заброшенная земля). Также важно понимать, что ценность земли в основном определяется потенциальной возможностью ее использования. В Великобритании все земли должны иметь разрешение на планирование (или пройти процедуру контрольного планирования) и иметь официальное предназначение, такое как сельскохозяйственное, промышленное, коммерческое, жилищное и т. д.

Наиболее ценная земля – это земля коммерческого назначения, и обычно она находится в центре городов. Но земли для жилищного строительства и промышленные земли являются более дорогими в сравнении с сельскохозяйственными землями и заброшенными территориями. Таким образом, изменение плана по развитию земель или утверждение зон назначения земель существенно повлияют на стоимость земли. Выдача разрешений на планирование является компетенцией местных органов власти, но при этом правила достаточно строги во избежание коррупции. Тем не менее для крупномасштабного освоения земель, таких как Телфорд, имело место значительное перераспределение зон назначения земель, что сильно подняло цену земли.

Если стоимость создания инфраструктуры меньше, чем прирост стоимости земли, тогда для такого освоения есть здравые финансовые аргументы.

Первоочередной задачей Корпорации было назначение ключевого персонала и подготовка генерального плана. Для выполнения данной задачи привлекались консультанты по вопросам планирования со стороны. В течение приблизительно года был подготовлен комплексный генеральный план. Подготовка генерального плана была выполнена высококлассными специалистами в области планирования, инженерами, архитекторами, значительный вклад был внесен со стороны экономистов, социологов и специалистов по финансовому планированию и управлению собственностью.

Генеральный план представил структуру развития сбалансированного города. В этом городе существовал надлежащий баланс жилья для прогнозируемого населения, трудоустройства населения города, объектов коммерческого характера и центров досуга, объектов здравоохранения и образования.

Также в рамках Генерального плана была представлена финансовая структура, по которой можно было судить о финансовых результатах деятельности Корпорации.

Корпорация приступила к процессу приобретения земли посредством покупки заброшенной земли. Корпорация была наделена правами принудительной покупки заброшенной земли, что позволило ей приобрести всю требуемую землю, но цена, которую надо было заплатить за землю, была равна рыночной стоимости земли, основанной на ее существующем использовании. При этом очевидно, что стоимость заброшенной земли была очень низкой.

Генеральный план включал как физическое освоение земли, так и план ее зонирования. Также в его рамках был и график выполнения работ, т. е. календарное планирование оптимальной программы освоения земель. Основой создания инфраструктуры были создание водопровода и системы канализации. Эта инфраструктура требовала значительных инвестиций на трубопроводы и системы обработки воды. В силу характера работы на раннем этапе было необходимо создать магистральную сеть по всей территории города.

Следующим шагом было создание основной сети дорог. Эта работа была выполнена поэтапно для того, чтобы дороги соответствовали предложенной схеме развития нового города. Основные дороги на юге города были построены в первую очередь.

Подача электричества и газа была обеспечена предприятиями электро- и газоснабжения, которые находились в государственной собственности, за их счет. Данным предприятиям требуется обеспечить достаточную доходность для того, чтобы позволить им финансировать расширение своих сетей.

Каждый год Корпорация с момента ее создания в 1963 году прибегала к заимствованиям в количестве, достаточном для оплаты капитальных расходов на землю и строительства инфраструктуры в течение этого года плюс текущие (эксплуатационные) расходы, административные расходы и заработная плата.

По Генеральному плану участки земли осваивались посредством создания доступа к транспортным магистралям, водопроводам, электричеству, газу и канализационным системам. После этого земля была готова к освоению.

В первые годы Корпорация строила дома и фабрики для сдачи их в аренду. Взимаемая в качестве аренды плата была по существу равна рыночной.

Промышленники, которые стремились перенести свои производства из густонаселенных районов Бирмингема, или которые хотели основать новое производство, с готовностью занимали вновь построенные фабрики, и многие из которых были построены с целью соответствовать конкретным требованиям переселяющихся промышленников. Все это привлекло в данный осваиваемый район население в поисках трудоустройства. Многие переехали вместе с

работодателями. Для того, чтобы добиться этого, понадобились значительные вложения в мероприятия по маркетингу и в рекламу.

Аренда производственных помещений по рыночным ценам создала стоимость данной земли, строений, и именно эту стоимость и выручила Корпорация путем продажи земли и строений либо арендаторам, либо представителям инвесторов в собственность из частного сектора.

Вырученный от этой продажи капитал позволил Корпорации выплатить займы государству и к 2003 г. (спустя 40 лет после создания Корпорации) все займы были выплачены и осталось значительное количество участков, оборудованных промышленными коммуникациями, обеспеченных водо- и электро-снабжением, которые ожидали своего освоения и возможной последующей продажи. Естественно, это увеличивало стоимость земли (большей частью в силу создания хорошей инфраструктуры), эти суммы были прибылью Корпорации, за счет чего Корпорация выплачивала займы.

Сегодня, спустя 40 лет с момента создания, новый город Телфорд является одним из наиболее быстро растущих районов Великобритании. В нем присутствует наибольшая концентрация японских капиталов в Европе. Город является центром высокотехнологичных производств и региональным центром индустрии обслуживания. В этом городе один из самых низких в стране уровень безработицы. Некоторые лучшие школы Великобритании также находятся здесь. Телфорд является приятным для проживания местом, а стоимость земель здесь растет быстрее, чем в других районах Великобритании. Для жителей Телфорда будущее действительно выглядит привлекательно.

Нынешний Телфорд сильно отличается от того, каким он был в 1960-е годы, в период промышленного упадка, при закрытых шахтах, устаревших промышленных предприятиях и сильной безработице.

Это подтверждает, что существует возможность получения серьезной финансовой прибыли и экономических преимуществ при первоначальных инвестициях.

Почему именно государству было необходимо сделать первоначальные инвестиции?

Мелиорация земель и создание инфраструктуры являются очень капиталоемкими мероприятиями и требуют долгосрочного вложения. Как уже было отмечено, при уровне сегодняшних цен эта инвестиция составила бы 1000 млн. долларов. Корпорация заимствовала эту сумму у государства на срок в 60 лет. Такие условия финансирования невозможны на рынке коммерческих услуг в Великобритании (как и нигде в мире). Никакие коммерческие предприятия также не готовы вкладывать такие крупные суммы в спекулятивное освоение земель.

Однако то, что только государство может предоставить необходимый капитал и руководство для осуществления таких крупномасштабных проектов, является общепризнанным фактом. Достижению успеха способствовали сочетание государственного финансирования и дисциплины частного сектора.

В то время, когда Телфорд является уникальным местом по проведенному здесь крупномасштабному мелиорированию, аналогичные принципы были использованы и в ряде других районов. При использовании аналогичных принципов было освоено и создано 28 новых городов, были восстановлены районы с низкой экономической активностью основных городов, таких как район Олд Докландс в Лондоне.

Создавая инфраструктуру и увеличивая привлекательность земли (т. е. стоимости земли), государство поощряет инициативы частных предпринимателей по вложению их собственных капиталов для создания материальных ценностей посредством индустриального и коммерческого освоения, которое в свою очередь создает рабочие места и способствует благосостоянию жителей. При условии хорошего физического и финансового планирования, сопровождающегося здоровым управлением, нет причин, по которым успехи, достигнутые в Великобритании, не могут быть достигнуты в России. Действительно, модель, о которой я Вам рассказал, используется во многих других развитых и развивающихся странах.

При настрое на успех, при хорошем физическом планировании, хорошем дизайне и соответствующей финансовой поддержке возможно создать современную городскую среду, которая будет способствовать экономическому и социальному развитию. Предпринимая шаги по разработкам такого масштаба, требуется создать команду профессионалов в разных областях, которая знает законы эксплуатации земли и законы рынков собственности, сможет создать проект и разработать рынок недвижимости таким путем, что это станет привлекательным как для внутренних, так и для внешних инвесторов.



ПРИОРИТЕТЫ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ ЮГА РОССИИ

Н. П. Кетова

Зав. кафедрой теории рынка Ростовского государственного университета, д. э. н., проф., г. Ростов-на-Дону

Признание социально значимых приоритетов финансирования бюджетов сельских муниципалитетов Юга России в качестве энергетического импульса их развития при реализации финансовой и социальной политики предопределяется рядом особенностей этих муниципальных образований, а также спецификой проживающего на их территории населения.

К числу основных таких особенностей относятся следующие.

Во-первых, самая высокая по России доля сельского населения в общей его численности: 42,5% по Южному федеральному округу (ЮФО) при 26,7% в целом по России (на 1.01.2003 г.)¹. Из общего числа сельских жителей нашей страны – 38,7 млн. чел. – 9,7 млн., что составляет более 25%² проживают в регионах Юга России, т. е. численность населения, благополучие которого во многом предопределяется эффективностью такой политики, весьма велика.

Во-вторых, преобладание в общей численности населения сел, поселков, станиц, аулов и др. сельских поселений, с одной стороны, пожилых людей (доля населения старше трудоспособного возраста в последние годы возросла на ЮФО до 20,4%)³, а с другой – детей и подростков (удельный вес сельского населения моложе трудоспособного возраста, согласно переписи 2002 г., превысил 25%, т. е. был на несколько пунктов выше, чем по другим федеральным округам). Такая структура населения со всей очевидностью обуславливает повышенные требования к муниципальным бюджетам, через которые финансируется 65% расходов консолидированного бюджета на образование (приоритетность обучения детей и молодежи), 58% – на здравоохранение (особая значимость для пожилых людей и детей), 50% – на социальную политику⁴ (весьма важно для многодетных малообеспеченных семей, людей преклонных возрастов, особенно одиноких, и др.).

В-третьих, близость территории многих регионов Юга России к зоне боевых действий в Чечне, а также перманентно происходящие конфликты на межэтнической почве, повышенная преступность, которые не только в городах, но и в сельской местности весьма взрывоопасны, предъявляют высокие требования к охране общественного порядка, а потому – к финансированию муниципальных органов охраны общественного порядка.

В-четвертых, депрессивность экономики большего числа регионов ЮФО, вследствие чего показатель социально-экономического развития большинства регионов Юга России – один из самых низких в стране. Так, производство валового регионального продукта на душу населения, например, в Республике Ингушетия, составляет 10,7 тыс. руб., в Дагестане – 14,5 тыс. руб., Адыгее – 15,2 тыс. руб., в то время как по субъектам Российской Федерации в среднем – 54,3 тыс. руб., а в г. Москве (для сравнения) – 187,9 тыс. руб.⁵ Это обостряет проблемы обновления и нового строительства объектов социальной сферы, транспортной сети, охраны окружающей среды и др., находящихся в ведении муниципальных образований, за счет средств местных бюджетов.

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели 2003: Стат. сборник. М.: Госкомстат России, 2003. С.44.

² Там же. С.42

³ Там же. С. 48.

⁴ Игонина Л. Л. Муниципальные финансы. М.: Экономистъ, 2003.

⁵ Регионы России. Социально-экономические показатели 2003: Стат. сборник. М.: Госкомстат России, 2003. С.321.

В-пятых, самые низкие в стране доходы населения, особенно сельского. Так, в 2003 г. регионы Юга России занимали нижнюю строчку в рейтингах среднедушевых денежных доходов населения (Республика Ингушетия – последнее, 79 место; Калмыкия – предпоследнее 78, Дагестан – 75 место и т. д.)⁶. При этом доходы в данных регионах в 2003 г. были ниже, чем по России, в 2-2,3 раза.

Такая ситуация со всей очевидностью чрезвычайно обостряет значимость выполнения органами местного самоуправления обязательств по реализации целевых программ, в первую очередь по поддержке малообеспеченных семей, особенно многодетных, по целевому дотированию населения, содержанию объектов жилищно-коммунального хозяйства, учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта и др. Ибо, поскольку получение благ и услуг сельским населением через указанные структуры на коммерческой основе, по существу, нереально, вопросы их нормального функционирования должны решаться, в первую очередь, через бюджеты всех уровней, в т. ч. и через местные бюджеты.

Несомненно, эффективность муниципальной финансовой политики в сельской местности Юга России определяется целым рядом факторов макро- и мезоэкономического характера: экономическая и политическая ситуация в стране и регионе; состояние финансового рынка; комплекс законодательных и нормативных основ муниципальной деятельности; политика в бюджетно-налоговой сфере и др.

При формировании финансовой политики следует учитывать, что муниципальные образования южнороссийских регионов существенно различаются между собой по наличию природных и сырьевых ресурсов, уровню развития и структуре экономики, развитости транспортных, энергетических и информационных сетей, уровню образования и квалификации населения. Очевидно, что в рыночных условиях финансовая политика должна быть направлена на выявление, поддержку и развитие путем целенаправленного воздействия имеющихся конкурентных преимуществ.

Исходным этапом разработки финансовой политики сельского муниципального образования является оценка стартовых условий и сложившегося состояния финансовой сферы. Это требует анализа исходной информации о социально-экономическом развитии территории и его финансовом обеспечении на основе исследования динамики социально-экономических и финансовых показателей, характеризующих качество и уровень жизни населения, бюджетную обеспеченность, величину и эффективность использования финансового потенциала, дебиторскую и кредиторскую задолженность муниципального образования и др. Предметом анализа должна быть и действующая система управления муниципальными финансами, ее эффективность. Необходимо учи-

⁶ Показатели социально-экономического развития Южного федерального округа в 2003 г. Ростов-на-Дону, 2004. С 5-7.

тывать место и роль данного сельского муниципального образования в стране и регионе, особенности его социально-экономического положения, условия и факторы развития. Результаты оценки рассматриваемых параметров служат важным ориентиром при формировании финансовой политики.

Помимо оценки исходной ситуации разработка финансовой политики должна включать перспективный анализ и прогнозирование внешних (развитие национальной и региональной экономики, финансовых рынков, особенности государственной политики в бюджетно-налоговой сфере) и внутренних условий (изменения стратегических приоритетов социально-экономического развития, объема и структуры финансового потенциала конкретной сельской территории, налоговой базы и др.).

Степень учета макро- и микроэкономических условий, внешней и внутренней среды, качество анализа в значительной мере определяют обоснованность финансовой политики. Вместе с тем важно отметить, что, в свою очередь, финансовая политика воздействует на среду, в которой осуществляется финансовый процесс.

Основная цель финансовой политики сельских муниципальных образований Юга России – управление формированием и использованием местных финансов с целью общего улучшения экономической и социальной ситуации, повышения качества жизни проживающего на его территории населения.

Помимо общей цели разработка муниципальной финансовой политики в соответствии с избранной стратегией экономического развития предусматривает учет и специфических целей:

- обеспечение эффективного и целевого использования финансовых ресурсов,
- наращивание собственного финансового потенциала сельского муниципального образования,
- сбалансированность доходов и расходов муниципального образования сел южнороссийских регионов,
- повышение эффективности использования бюджетных средств на основе расширения использования муниципального заказа и др.

Разработка механизма реализации финансовой стратегии сельского муниципального образования предполагает оценку имеющихся финансовых источников, для чего необходимо проанализировать сводные финансовые ресурсы территории, детально рассмотреть варианты финансирования за счет средств муниципального бюджета, привлечения внутренних и внешних инвестиций, использования средств вышестоящих бюджетов, займов, кредитов и т. д.

Методами реализации финансовой стратегии выступают финансовое моделирование, стратегическое финансовое планирование, финансовый анализ, прогнозирование и др. Финансовая стратегия воплощается путем составления прогнозных документов, к которым, в частности, можно отнести перспективные финансовые планы и прогнозы баланса финансовых ресурсов территории.

Детализация финансовой стратегии сельского муниципального образования осуществляется посредством разработки тактических целей, механизмов их реализации и формирования комплекса тактических инструментов. К последним можно отнести бюджетные, налоговые, кредитные и иные финансовые инструменты, программы и проекты, методический и аналитический аппарат, инструменты муниципального финансового контроля.

Бюджетные, налоговые, кредитные и иные финансовые инструменты предполагают использование таких форм финансирования, как бюджетные ассигнования, бюджетные ссуды, субсидии и дотации, муниципальные облигации, ставки по ряду местных налогов, налоговые льготы, отсрочки по налоговым платежам, процентные ставки, ставки арендной платы и т. д.

В последние годы в регионах Юга России, подвергшихся военным действиям, конфликтам, природным катаклизмам (наводнениям, оползням и др.), обусловившим значительные разрушения, нестабильность и т. д., программы и проекты по восстановлению и реконструкции сельских поселений разрабатываются по особо важным для конкретных муниципальных образований направлениям.

Ключевая составляющая финансовой политики сельских муниципальных образований Юга России – бюджетная политика. К задачам, которые муниципальное образование может ставить при разработке бюджетной политики, следует отнести:

- обеспечение минимального местного бюджета,
- рост объема бюджетных доходов с целью достижения качества жизни населения на уровне не ниже, а по возможности выше минимальных государственных социальных стандартов,
- формирование бюджета развития,
- обеспечение финансирования отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, а также финансирования выполнения федеральных и региональных законов,
- достижение сбалансированного бюджета,
- обеспечение обслуживания муниципального долга.

Реализация этих целей требует обоснованной, не подавляющей деловую активность на территории политики увеличения доходов бюджета и повышения эффективности и целевого характера расходования бюджетных средств.

Основными направлениями роста доходов местного бюджета являются увеличение внешних поступлений за счет повышения размеров отчислений по регулирующим налогам, дотаций, субвенций, финансирования участия в федеральных и региональных программах развития и увеличение внутренних источников.

В первом случае муниципальная финансовая политика предполагает обоснование потребности в бюджетных средствах как на решение вопросов местного значения, так и на выполнение государственных полномочий и защиту этой потребности перед субъектом Федерации. Эти возможности доста-

точно ограничены, поэтому ключевое направление – ориентация на рост внутренних источников.

Внутренними источниками увеличения доходов сельских муниципальных образований являются:

- рост налогооблагаемой базы за счет поддержки развития малого бизнеса на территории муниципального образования;
- повышение отдачи от использования муниципального имущества, управления собственностью на землю и иные природные ресурсы;
- обоснованное использование заемных средств.

Источниками сокращения расходов бюджета могут быть:

- оптимизация структуры расходных статей бюджета;
- рост эффективности хозяйственной деятельности муниципальных предприятий и учреждений;
- усиление контроля за хозяйственной деятельностью муниципальных предприятий и учреждений;
- использование нормативного метода при предоставлении отдельных видов муниципальных услуг;
- регулирование цен и тарифов на продукцию и услуги муниципальных предприятий и учреждений, расширение платности муниципальных услуг, устранение необоснованных льгот и привилегий;
- привлечение частного капитала к оказанию отдельных видов муниципальных услуг, создание эффективно действующей системы муниципального заказа на конкурсной основе;
- финансовая поддержка внедрения ресурсосберегающих технологий в муниципальном хозяйстве;
- переход к кассовому использованию муниципальных бюджетов.

В ходе реализации бюджетной политики необходимо обеспечить четкое разделение муниципальных расходов на текущие и связанные с развитием сельских муниципальных образований, а также предусмотреть соответствие каждой категории расходов достаточного объема доходных источников.

Бюджетная политика муниципального образования должна быть нацелена на максимальную концентрацию финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, обеспечение стабильности в социальной сфере, адресную поддержку наименее защищенных слоев сельского населения.

Однако проведение финансовой политики сельского муниципального образования имеет определенные ограничения. В отличие от вышестоящих уровней властных структур местные органы управления не могут играть значительную роль в регулировании таких экономических процессов, как инфляция, занятость, экономический рост. Это связано, в частности, с отсутствием в распоряжении местных органов власти необходимых для этого финансовых инструментов.

Так, органы местного самоуправления, в том числе сельские, не могут устанавливать учетную ставку процента, объемы денежного предложения, валютный курс, таможенные пошлины или квоты, т. е. проводить самостоятель-

ную денежную, валютную, таможенную политику. Существуют и объективные ограничения в области проведения собственной финансовой политики, направленной на реализацию стабилизационных программ.

В реальности сельским муниципальным образованиям Юга России придется решать весьма сложные проблемы финансирования местных бюджетов.

Требование эффективного управления средствами местных бюджетов сельских населенных пунктов предполагает составление сводного проекта муниципального заказа, который включает программы и проекты социально-экономического развития данной территории. Часть муниципального заказа, связанная с обеспечением нормального функционирования уже действующих муниципальных образований, финансируется из текущих расходов местного самоуправления, а их развитие – из муниципального бюджета развития. При оплате муниципальных контрактов учитываются имеющиеся финансовые возможности, здесь могут использоваться такие способы оплаты, как:

- денежная форма;
- зачет долгов в местный бюджет предприятий, исполняющих услуги;
- организация взаимозачетов между поставщиками и заказчиками;
- использование ценных бумаг⁷.

Следует отметить, что данный способ повышения эффективности использования средств местных бюджетов еще не получил достаточного распространения в России. Однако в ряде сельских муниципальных образований в Ростовской области и Краснодарском крае при участии автора реализуется программа введения муниципальных контрактов.

И эта практика показывает, что даже в сложных условиях, в которых функционируют муниципальные образования сел, по оценкам экспертов, муниципальный заказ позволяет экономить до 20% бюджетных средств или при тех же затратах получать для населения продукцию, работы, услуги более высокого качества. Для повышения эффективности муниципального заказа его размещение должно производиться на конкурсной основе.

Таким образом, разработка муниципальной финансовой политики осуществляется в рамках общей экономической политики, вместе с тем именно финансовая политика обеспечивает реализацию экономических стратегий сельскими муниципалитетами.

Такая политика, с учетом особенностей функционирования сельских муниципальных образований Юга России, должна обеспечивать минимальный местный бюджет; рост объема доходов; формирование бюджета развития; обеспечение финансирования отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления; достижение сбалансированности бюджетов сельских муниципальных образований южнороссийских регионов.

⁷ Игнатов В. Г. Юг России: проблемы устойчивого развития / Устойчивое развитие Юга России: состояние, проблемы, перспективы. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2003. С.11.

ФОРМИРОВАНИЕ КОРПОРАТИВНОЙ СТРУКТУРЫ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕГИОНА И ЕГО ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Л. В. Кислицына

Старший преподаватель кафедры финансов Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск

Формирование корпоративной структуры, или корпоративное структурирование, предполагает как изменение акционерного (имущественного) механизма, так и создание особого механизма, обеспечивающего доступ к финансовым, производственным ресурсам и денежным потокам.

Процессы, связанные с формированием и трансформацией корпоративной структуры, характерны для предприятий любого государства в условиях рыночной экономики. В связи с этим научные исследования, посвященные данным процессам, их финансовым и экономическим аспектам, последствиям структурирования предприятий, касающихся конфликтов между менеджерами и собственниками, между внутренними и внешними акционерами, эффекту «окапывания менеджеров» и прочим вопросам, в числе которых в последнее время в России особо выделяют проблему конкурентоспособности регионов, приобретают особую актуальность.

Интересна российская специфика корпоративного структурирования, заключающаяся в том, что его трансформация началась в период 1993-1997 гг. в условиях недостаточности ликвидных средств платежа, замещения их товарообменными операциями, взаимозачетами, в условиях постоянного роста цен, нарушения финансовой дисциплины, что в экономической литературе характеризуется понятием синдрома «Х». В данной ситуации изменение корпоративной структуры зачастую являлось единственным возможным способом снижения риска утраты платежеспособности и банкротства. Угроза утраты платежеспособности на большинстве отечественных предприятий возникла в силу особенностей формирования рыночной экономики в России.

Так, в частности, с началом приватизации были разрушены практически все сложившиеся связи между зависимыми в той или иной степени предприятиями. Но поскольку большая часть предприятий требовала в силу особенностей организации своего производства постоянных отношений с поставщиками и покупателями, в новых условиях многие из них зачастую испытывали нехватку капитала, чтобы не только установить необходимые им связи, но и контролировать их с целью защиты своих интересов. Ситуация усугублялась «нехваткой» оборотного капитала на многих российских предприятиях, высокой потребностью в модернизации, а следовательно, и в крупных капитальных вложениях, низкой конкурентоспособностью отечественной продукции. Все

перечисленные факторы имели следствием резкое сокращение объемов производства практически во всех отраслях.

Соответственно в этой ситуации предприятия начали «объединяться» либо для того, чтобы выжить, либо с целью получения дополнительной прибыли (данное поведение экономических субъектов получило в экономической литературе название «рентоориентированного»). Зачастую это объединение шло по пути слияний и поглощений, когда отдельные предприятия, имеющие достаточное количество денежных ресурсов, приобретали пакеты акций других.

Некоторые предприятия в качестве способа преодоления трудностей в привлечении инвестиций для расширения производства и финансирования оборотного капитала, в обеспечении реализации готовой продукции использовали альтернативные инструменты финансирования, характерные в частности, для такой схемы как толлинговая. Она получила широкое распространение в 1990-е годы в алюминиевой промышленности, черной металлургии, электронной промышленности и многих других. Результат данного процесса сегодня позволяет утверждать, что толлинговая схема, предполагающая централизацию сбыта продукции, снабженческих функций, распределения и перераспределения финансовых потоков, в конечном итоге также привела к концентрации и централизации капитала в рамках общенациональной экономики.

Следует отметить, что процесс концентрации капитала изначально не всегда имел своей основной целью повышение уровня платежеспособности предприятия, и прежде всего это касается множества предприятий лесной, нефтегазовой, химической, алюминиевой промышленности. Для данных хозяйствующих субъектов в нашей стране стали характерны усилившиеся интеграционные процессы, связанные не только с концентрацией, но и с централизацией капитала, основной целью которого в настоящее время является перераспределение финансовых потоков как между отдельными бизнес-единицами внутри различных объединений предприятий, так и между отдельными регионами.

В связи с этим особый интерес представляет исследование интеграционных процессов предприятий различных отраслей, в данном случае предполагается рассмотреть механизмы интеграции и их результативность строительной фирмы ОАО «Воссибмостострой», а также Иркутского алюминиевого завода, вошедшего в холдинг «СУАЛ» в качестве филиала ОАО «СУАЛ». Особое внимание при рассмотрении данных предприятий будет уделено эффективности интеграционных процессов как для самого предприятия, так и для региона, а именно Иркутской области.

Общероссийская практика использования возможностей акционерной формы капитала и расширение применения так называемого «неимущественного» механизма интеграции использовалась для обеспечения «выживания» акционерных предприятий на территории Иркутской области особенно активно в отраслях, отличающихся высоким уровнем фондоемкости, сезонностью работ, высокой зависимостью от заказчиков. Примером в данном случае является строительная отрасль, и прежде всего, инфраструктурное строительство.

Следует отметить, что управление корпоративной структурой предприятий строительной отрасли имеет особое значение не только для самих предприятий, но и для региона и экономики государства в целом, поскольку, с одной стороны, строительная отрасль является непосредственным агентом реализации инвестиционной активности предприятий в части обновления и расширения основных фондов, а с другой – обеспечивает, в случае эффективного функционирования, определенный уровень занятости, налоговые платежи в бюджеты различных уровней.

На момент начала корпоративного структурирования в данной отрасли на территории Иркутской области в 1992-1997 гг. сохранялась общероссийская тенденция: сокращение более чем в 2 раза численности и мощности парка строительных машин и механизмов, выбытие основных фондов превышало их ввод, уровень износа основных средств составлял более 60%, постоянный рост кредиторской задолженности, осложнение социальной обстановки на предприятиях.

В сложившихся условиях использование процедуры реструктуризации капитала предприятий путем выделения и создания дочерних обществ являлось средством для достижения первостепенных целей, а именно, обеспечение оптимального соотношения между прибыльностью и ликвидностью в условиях минимизации рисков.

Бесспорно, любое изменение корпоративной структуры предприятия должно быть оценено с точки зрения целесообразности и эффективности. Целесообразность в условиях 1990-х годов была очевидна. Результат реструктуризации, отражающий эффективность данного процесса, можно оценить лишь через определенный период времени, проанализировав положительные и негативные последствия структурирования предприятия.

ОАО «Воссибмостострой» является примером результативной реструктуризации. Выбор именно этого предприятия в качестве примера не случаен. ОАО «Воссибмостострой» относится к числу акционерных обществ, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства. Кроме того, наряду с такими предприятиями, как ОАО «Ленабамстрой» и ОАО «Запбамстроймеханизация», ОАО «Воссибмостострой» являлось со своими строительно-монтажными подразделениями градообразующим предприятием при строительстве БАМа. С середины 1990-х годов строительные мощности этих предприятий остались невостребованными. За последние годы численность строителей сократилась вдвое (в строительстве занято 1550 чел), объем подрядных работ за указанный период сократился на треть (в 1997 г. – 107,8 млн. руб., в 2000 г. – 88,6 млн. руб.). В настоящий момент значимость данного предприятия для жителей г. Усть-Кут, количество рабочих мест на предприятиях которого ограничено, переоценить невозможно.

Корпоративная реструктуризация на ОАО «Воссибмостострой» осуществлялась путем создания дочерних обществ. Результатом реструктуризации

стало учреждение ЗАО «Мостострой-9», которое в свою очередь выступило одним из учредителей ряда дочерних предприятий.

В числе основных целей реструктуризации можно отметить:

– во-первых, обособление части активов имущественного комплекса акционерного общества для создания на ее базе нового хозяйствующего субъекта, не обремененного долгами, с тем, чтобы максимально снизить риск банкротства;

– во-вторых, создание финансовых и имущественных условий для разрешения конфликта интересов собственников, менеджеров и работников акционерного общества;

– в-третьих, создание благоприятных финансовых и имущественных условий для разрешения конфликта интересов между обособленными структурными подразделениями акционерного общества, между структурными подразделениями и аппаратом управления обществом.

Вновь созданная организационно-правовая структура позволила наиболее широко использовать основные средства, сохранить трудовые ресурсы, оставаться конкурентоспособной на рынке, расширить рынок производства работ, поскольку созданные дочерние предприятия находятся в различных регионах. Управление движением капитала в рамках группы взаимозависимых предприятий путем перераспределения финансовых потоков и финансовых результатов позволило создать условия для эффективного функционирования как материнского, так и дочерних обществ.

Следует заметить, что в настоящее время процесс структурирования капитала ОАО «Воссибмостострой» нельзя считать завершенным, поскольку 20% акций, находящихся в федеральной собственности, по плану приватизации Министерства государственного имущества планируется приватизировать в 2004 году. Можно предположить, что приватизация позволит предприятию получить в распоряжение дополнительные финансовые ресурсы, которые могут быть направлены на обеспечение основной деятельности, ее расширение, включая работы по выполнению капитального ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Как уже было отмечено выше, интеграционные процессы не всегда имеют своей основополагающей целью повышение платежеспособности и рентабельности отдельного предприятия, в целом считается, что данные процессы в значительной степени способствуют повышению уровня конкурентоспособности предприятия. Не случайно в настоящее время в России процесс концентрации и централизации капитала для создания и развития крупных корпоративных структур наблюдается в большей части отраслей экономики: в лесной промышленности (группа компаний «Илим Палм Энтерпрайз»), в нефтегазовой промышленности (корпорация «Газпром»), энергетике (РАО «ЕЭС России»), в химической промышленности (корпорация холдингового типа «Химмаш»), в алюминиевой промышленности (группа компаний «Русский алюминий» и группа компаний «СУАЛ»), в отрасли связи (корпорация «Ростелеком») и др.

Однако необходимо учитывать, что процессы интеграции должны отвечать и интересам региональной экономики, влияние которых в данном случае характеризуется посредством ряда факторов, в числе которых особо следует выделить:

- консолидацию капиталов участников корпорации и их использование с целью увеличения инвестиционных потоков в региональную экономику,
- минимизацию риска в связи с его перераспределением внутри участников корпорации,
- использование механизмов привлечения внешних источников финансирования (прежде всего кредитов и займов),
- повышение уровня занятости в связи с расширением и диверсификацией производства, рост объемов производства и продаж, увеличение налоговых платежей.

Соответственно, говоря о результативности интеграционных процессов для предприятий, входящих в различные объединения, не стоит забывать о проблеме конкурентоспособности региона, которая определяется различными составляющими, но основополагающей является конкурентоспособность предприятий-резидентов.

Заметим, что общепринятый подход к вопросу конкурентоспособности регионов, сводящийся к ресурсно-производственной его стороне, на сегодняшний день не вполне оправдан в условиях стремления России к повышению конкурентоспособности национальной экономики в целом.

Интересен с точки зрения структурирования капитала, а также с позиции влияния на экономику региона и его конкурентоспособность другой пример интеграционного процесса, связанного с вхождением Иркутского алюминиевого завода в состав холдинга ОАО «СУАЛ».

Иркутский алюминиевый завод является в холдинге «СУАЛ» его филиалом. На сегодняшний день ОАО «СУАЛ» включает в себя Уральский, Богословский, Кандалакшский и Иркутский алюминиевые заводы, входящие в общество в качестве филиалов, а также Московское представительство. Данная форма организационной структуры предприятий алюминиевого производства позволяет осуществлять перераспределение ресурсов между заводами в связи с функционированием в рамках одной компании, а также обеспечить максимальную централизацию управления.

В данном случае филиалам ОАО «СУАЛ», находящимся на территории различных регионов России, в вопросах управления финансами свойственны некоторые отличительные особенности.

Прежде всего, вследствие того, что филиал не является юридическим лицом, он, как правило, не располагает собственными источниками финансирования деятельности. Так, в частности, филиалы финансируются юридическим лицом ОАО «СУАЛ» за счет средств, имеющих в распоряжении общества, в соответствии с расходным бюджетом и планом финансирования, которые в свою очередь утверждаются руководством холдинга.

Московское представительство, выполняющее роль головного подразделения компании, перечисляет денежные средства на текущий счет филиала. При этом достаточно жестко регламентируются размеры и сроки перечисления денежных средств.

Отметим, что достижение эффективности управления финансовыми потоками холдинга путем их оптимизации и установления системы контроля осуществляется путем выделения особых структурных подразделений, какими являются центры финансового управления: центры доходов, центры затрат, центры прибыли, центры инвестиций, центры погашения задолженности, центры оптимизации налогообложения и др. Холдинговая корпорация предполагает распределение финансовых ресурсов между ее центрами финансового управления в соответствии с их назначением. Соответственно центром доходов корпорации является то подразделение, через которое осуществляется сбыт продукции, в рамках компании «СУАЛ» формирование выручки происходит в головном предприятии, в связи с чем его и считают центром доходов. В центре прибыли, как правило, формируется большая часть прибыли корпорации и вследствие того, что между предприятиями холдинга возможно осуществление расчетов на основе трансфертных цен, формирование прибыли холдинга происходит в определенной компании.

Задачей центров затрат является реализация контроля за затратами отдельных подразделений корпорации, направленного на рациональное расходование средств, предоставляемых центральным аппаратом управления компании. В случае ОАО «СУАЛ» филиал «ИрКАЗ-СУАЛ» ОАО «СУАЛ» является центром затрат. Это определяет и специфику оценки эффективности филиала, поскольку основным показателем, ее характеризующим, являются не прибыль и рентабельность, а затраты на производство в сравнении с другими структурными подразделениями компании путем сопоставления плановых и фактических затрат.

Кроме того, с вхождением Иркутского алюминиевого завода в холдинг «СУАЛ» в качестве филиала ОАО «СУАЛ» произошло существенное ограничение в управлении движением финансовых потоков в связи с жесткой регламентацией деятельности головной компанией.

В части заключения договорных отношений, связанных с реализацией продукции, самостоятельность филиала ограничена пределами территории Российской Федерации. Экспортные операции филиалов сводятся лишь к производству и отгрузке продукции.

Филиалы не участвуют также и во взаимоотношениях между предприятиями холдинга, порядок, условия и оплата поставок сырья на «ИрКАЗ-СУАЛ», порядок, условия и оплата продукции предприятиям группы «СУАЛ» определяются под управлением и контролем головного предприятия. Характеризуя долю участия «ИрКАЗ-СУАЛ» ОАО «СУАЛ» в реализации продукции, отметим, что она невелика и составляет около 6% от всей реализации продукции.

Расходный бюджет филиала отличается высоким удельным весом расходов по основной деятельности, их доля – около 85-90%, в то время как доля ресурсов, выделенных головной компанией на финансирование расходов по содержанию объектов социальной сферы, – 1,9%, а доля ресурсов на расходы по инвестиционной деятельности – 12,9%.

Особое место в любой корпорации занимает налоговый менеджмент. В случае формирования выручки в головном подразделении на него приходится перераспределение финансовых ресурсов и формирование налогооблагаемой базы соответственно. Таким образом, организация центра затрат компании «СУАЛ» на основе «ИркАЗ-СУАЛ» сопровождалась значительным изменением налогового потенциала бизнес-единицы корпорации.

Примечательно, что результатом интеграции капитала предприятий на территории Иркутской области является вхождение предприятий области главным образом в общероссийские интегрированные корпоративные структуры. В рейтинге крупнейших подразделений общероссийских холдингов на территории Иркутской области особо можно выделить следующие предприятия: Братский алюминиевый завод (в составе холдинга Русал), Целлюлозно-картонный комбинат (Илим Палп Энтерпрайз), "Востсибуголь" (Сибирская угольная энергетическая компания), Ангарская нефтехимическая компания (Юкос), "Суал-ПМ" (Сибирско-Уральская алюминиевая компания), "Иркутск-кабель" (Сибирско-Уральская алюминиевая компания). Данные свидетельствуют о том, что «приоритетами» крупнейших общероссийских холдингов на территории Иркутской области являются предприятия, которым, как и региону в целом, свойственна ресурсно-производственная ориентация.

Вышесказанное позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, нецелесообразно однозначно положительно оценивать процесс интеграции во всех ее проявлениях, поскольку, как показывает практика, основополагающим принципом, закладываемым в схему работы корпорации, является принцип приоритета общекорпоративного интереса перед локальными интересами отдельных бизнес-единиц.

Во-вторых, специфика корпорации, связанная с выделением в ее составе центров прибыли и затрат, направлена на сосредоточение большей части финансовых ресурсов в едином центре, что, с одной стороны, отвечает интересам корпорации в целом, но с другой – сокращает возможности для отдельных бизнес-единиц (и прежде всего центров затрат) по формированию финансовой стратегии и тактики.

В-третьих, интеграционные процессы в России чаще всего приводят к переносу налогооблагаемой базы и налоговых поступлений в другие регионы.

В-четвертых, возвращаясь к вопросу конкурентоспособности региона, следует отметить, что скорее всего говорить однозначно о позитивном влиянии на него интеграционных процессов возможно лишь в случае создания интегрированных корпоративных структур, ориентированных на производство конечного продукта путем создания единой технологической цепочки произ-

водства от добычи сырья до производства продукции, на территории одного региона. В случае же, характерном для большей части отечественных корпораций, которые, как правило, являются общероссийскими и центры затрат расположены в регионах ресурсно-производственной ориентации, а к ним относятся прежде всего сибирские регионы, интеграционные процессы неизбежно приведут к «вымыванию» финансовых ресурсов из региона, а также к нарушению его финансового равновесия и снижению конкурентоспособности.

К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ КОРПОРАТИВНЫХ ФАКТОРОВ НА УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ БЮДЖЕТОМ

С. Ю. Куницына

Зав. кафедрой финансов Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск

Условия развития регионов Сибири в значительной мере определяются наличием и сохранением финансового равновесия в рамках каждого региона.

Финансовое равновесие выражается через особое функциональное равновесие между потребностью в бюджетных расходах и возможностью формирования налогового потенциала региона; между источниками финансовых ресурсов, формируемых на территории, и направлениями их использования.

Основными инструментами для обеспечения финансового равновесия в пределах региона, для согласования интересов Федерации и ее субъектов являются инструменты бюджетно-налоговой политики, эффективность которых связана с используемой моделью бюджетного федерализма.

Фискальный федерализм является наиболее распространенной моделью организации бюджетной системы. Его основу составляет механизм совместного использования налоговых доходов Федерацией и ее субъектами. Такой механизм позволяет реализовать достаточную эффективность централизованной мобилизации доходов, распределение финансовых ресурсов через процедуры горизонтального и вертикального выравнивания региональных бюджетов.

Бюджетно-налоговый федерализм ориентируется на самообеспечение регионов, их экономическую самодостаточность. В этой модели распределение налоговых доходов отличается одновременным использованием Федерацией и ее субъектом одной налоговой базы, при разграничении расходных и налоговых полномочий, а также наличием параллельных систем мобилизации налогов.

Конкурентный бюджетный федерализм представляет собой конструкцию, которая предусматривает разграничение расходных, налоговых полномочий с позиции конкурентных отношений между центрами и регионами, между от-

дельными регионами, с позиции экономического взаимодействия субъектов Федерации и налогоплательщиков – резидентов региона.

Конкурентный федерализм отличается также тем, что в его рамках субъекты Федерации выступают в качестве своего рода «региональных корпораций», «корпоративных игроков», которые соревнуются между собой в создании собственных, оптимальных для каждой территории «правил игры». Такое поведение находит выражение в организации своеобразных торгов по поводу межбюджетных отношений, по поводу налоговой политики в виде попыток некоторых региональных субъектов обеспечить себе привилегированное положение. Основная цель организации своеобразной конкуренции между регионами состоит в том, чтобы задействовать механизм стимулирования конкретных регионов в расширении своей ответственности за подведомственные им территории посредством предоставления им независимых источников дохода.

Реформирование принципов бюджетного федерализма является объектом исследования многих ученых. Среди концепций особое внимание уделяется классификации целей, которые могут быть достигнуты, через принципы федерализма, прежде всего бюджетного федерализма, в процессе функционирования и развития рыночного хозяйства каждой страны.

Одной из наиболее продвинутых концепций является концепция реформирования бюджетного федерализма, которая основывается на максимальной автономии, децентрализации самостоятельности регионов и характеризуется как «федерализм, сохраняющий рынок» («market-preserving federalism»). Важнейшим положением теории «федерализма, сохраняющего рынок» является обеспечение автономии субъектов Федерации в налоговой политике. Суть этой автономии сводится к тому, что механизм расщепления регулирующих доходов должен быть заменен на механизм закрепления каждого конкретного налога за тем или иным уровнем бюджетной системы с одновременным расширением прав регионов и местного самоуправления по введению налогов и определению величины их ставок.

Рыночные преобразования экономики России находятся в стадии становления, в этой связи ряд исследователей аргументируют возможность трансформации основных положений концепции «федерализма, сохраняющего рынок», в направлении «федерализма, создающего рынок» [1].

«Федерализм, создающий рынок» как ориентированная концепция бюджетного федерализма имеет целью стимулирование конкуренции между регионами за привлечение инвестиций, что в результате усилит заинтересованность региональных властей в проведении политики рыночных реформ и содействие экономическому росту. Ключевым элементом этой концепции, по мнению авторов, является налоговая автономия региональных властей. Налогово-бюджетная автономия субфедеральных властей позволит обеспечить жесткую связь финансового состояния региональных и местных бюджетов с результатами налогово-бюджетной политики, позволит задействовать инстру-

мент межрегиональной конкуренции за размещение и развитие частных предприятий в пределах региона.

Принципы бюджетной системы России реализуют фискальную модель бюджетного федерализма, развитие которой сопровождается нарастанием противоречий и конфликтов, связанных с процессом корпоративного структурирования рынка в России.

Становление рыночного хозяйства в России происходит в достаточно сложных условиях. Это обстоятельство предполагает, что федерализм вообще, и бюджетный федерализм в частности, в российских условиях должны иметь несколько иную цель. В частности, специфика построения бюджетного федерализма определяется, прежде всего, ролью государства в жизни общества.

С нашей точки зрения, если оценивать роль государства в условиях рыночного хозяйства, то можно полностью согласиться с тем, что первой функцией государства является установление и проведение в жизнь «правил экономической игры» [2]. В странах с развитой рыночной экономикой эти правила обычно включают законное принуждение к осуществлению контрактов, положения о банкротстве, законы, определяющие и регулирующие права собственности и материальной ответственности. Именно эта функция государства конкурирует по приоритетности с функцией производства и распределения ресурсов, которая объясняется с помощью теории общественных благ (общественного товара), государственных услуг.

Нам представляется, что при развитии рыночной экономики в России государству должна быть отведена не столько роль создателя рынка, сколько регулятора рынка. В этой связи важнейшей особенностью российского бюджетного федерализма должна быть его нацеленность на регулирование рынка, как в рамках национального, так и в рамках регионального хозяйства.

Наиболее результативной в этих условиях, с нашей точки зрения, будет концепция, характеризующаяся как «федерализм регулирующий рынок», основу которой составляет не налогово-бюджетная автономия субъектов Федерации, которые в результате конкуренции между собой создают рыночные отношения, а автономия субъектов Федерации в части применения механизма налогово-бюджетного регулирования.

Развитие и реализация основ концепции «федерализма, регулирующего рынок», позволит активизировать один из важнейших методов воздействия на развитие общества, а именно: метод налогово-бюджетного регулирования. Посредством этого метода можно воздействовать на поведение предприятий частного сектора экономики в части территориального размещения функционирующего капитала, создания организационной корпоративной структуры, на формирование налоговой базы у этих предприятий, а также существенно скорректировать параметры распределения налоговых доходов как в горизонтальной, так и в вертикальной плоскости отношений центрального правительства и субъектов Федерации.

Особое место в функционировании этого механизма отводится распределению налоговых доходов между регионами, а также между Федерацией и регионами. Процесс распределения налоговых доходов, с одной стороны, обеспечивает эффективность финансового равновесия каждого региона, а с другой стороны, является производным от влияния различных факторов.

Решение целого ряда проблем обеспечения финансового равновесия региона, упорядочения и повышения эффективности межбюджетных отношений, развития налогового потенциала, как результата функционирования капитала предприятий, во многом определяется содержанием распределительных отношений как между регионами, так и в рамках межрегиональных корпоративных образований. Правомерно обратиться по этому поводу к мнению М. Портера, который отмечал, что «эффективные механизмы целевого распределения капитала во многих отношениях столь важны для повышения уровня экономики, как и само наличие капитала» [3].

Как известно, определяющее влияние на положение и развитие любого региона оказывает структура его хозяйства, которая может быть представлена в виде важнейших пропорций воспроизводства, а именно, через количественные соотношения между мезоэкономическими показателями. К таким показателям обычно относят: состав регионального продукта; долю отдельных секторов и отраслей экономики в валовом региональном продукте (ВРП); соотношение экспорта и импорта, их товарной структуры; распределение занятых по секторам и отраслям региональной экономики; долю факторов производства в ВРП и другие показатели [4].

Существенное расширение аналитических возможностей оценки состояния и перспектив региона и его хозяйства, с нашей точки зрения, обеспечивают классификация и мониторинг следующих видов финансовых пропорций и параметров.

Во-первых, это потоковые пропорции региона, характеризующиеся через «входящие и выходящие» финансовые потоки.

Во-вторых, это ресурсные пропорции региона, характеризующиеся через составляющие финансовых ресурсов, формирующихся на территории региона, в том числе между прибылью, амортизацией, налоговыми доходами.

В-третьих, это корпоративные структурные пропорции региона, содержание которых определяется финансовой и субъектной структурой капитала предприятий – резидентов региона. Финансовая структура капитала характеризуется соотношением между собственным, заемным и привлеченным капиталом, формирующимся в распоряжении менеджеров предприятий-резидентов. Субъектная структура капитала позволяет оценивать структуру акционерного и частного капитала с позиции категории собственников.

В-четвертых, это налоговые пропорции региона, которые представляют собой результат формирования и развития налогового потенциала региона, направленности межбюджетных отношений, а также интенсивности процесса экспорта (мобильности) налогов.

В-пятых, это конкурентные пропорции региона, характеризующиеся с помощью показателей финансовой результативности предприятий – резидентов региона, относящихся к естественным и структурным монополистам, с одной стороны, и финансовой результативности предприятий-резидентов, находящихся в жесткой конкурентной среде.

В-шестых, это функциональные пропорции региона, суть которых сводится к отражению особого функционального финансового равновесия как соотношения между источниками финансовых ресурсов, формируемых на территории, и направлениями их использования, в известной степени трактуемых в рамках финансового менеджмента как «золотое правило финансирования».

«Эффективные механизмы целевого распределения капитала», по М. Портеру, реализуются не только со стороны государства, региональных органов власти и управления, но и со стороны предприятий, имеющих как автономный статус, так и статус предприятий – участников корпоративных образований.

Следует отметить, что для характеристики связи частного предприятия с конкретным регионом используется статус регионального резидентства.

В частности, по мнению Р. М. Берда [5], субъект является резидентом региона при наличии двух совпадающих статусов. Речь идет о том, что, с одной стороны, этот субъект, в частности предприятие, является потребителем услуг, финансируемых из регионального бюджета, а с другой – он является налогоплательщиком. Последнее означает, что налоги, сформированные от его бизнеса, поступают в бюджет на территории того региона, где он является потребителем бюджетных услуг.

Статус регионального резидентства, с нашей точки зрения, может быть также использован в российской практике для характеристики связи предприятий с бюджетами регионов. Однако необходимо учитывать, что предприятие приобретает статус резидента или нерезидента региона в зависимости от территориального расположения и статуса налогоплательщика. При этом их отношение к бюджету, как получателю бюджетных услуг, в России практически не учитывается.

На территории такого региона, каким является Иркутская область, размещены крупнейшие промышленные российские предприятия, которые с 1992 года являются объектами активного реформирования и структурирования. В частности, такими предприятиями являются ОАО «Братский алюминиевый завод», ОАО «Иркутскэнерго», ОАО «АНХК», ОАО «Байкальский целлюзно-бумажный комбинат», ОАО «Усольехимпром», ОАО «Коршуновский ГОК», ОАО «Саянскхимпласт» и другие предприятия. В доходах консолидированного бюджета области налоговые поступления от этих предприятий составляли от 80 до 42% соответственно в течение 2001-2003 гг. Резкое снижение доли участия этих предприятий в формировании бюджета Иркутской области произошло под влиянием организационного и финансового структурирования этих предприятий.

Особое значение, с нашей точки зрения, приобретает финансовое структурирование предприятий и корпораций. Оно оказывает прямое влияние на распределение финансовых ресурсов и финансовых потоков между предприятиями – резидентами различных регионов, прибыльность и финансовую устойчивость этих предприятий, на их налоговый статус, налоговый потенциал и налоговое «рентоориентирование».

Финансовое структурирование российских предприятий осуществляется в результате:

- реструктуризации активов предприятий с ориентацией на операции по выводу активов;
- формирования и изменения пропорций субъектной структуры акционерного капитала;
- реорганизации предприятий через слияния, присоединения, дробление;
- поглощения предприятий – резидентов того или иного региона формальными и неформальными холдинговыми группами;
- активного развития неимущественного контроля над капиталом предприятий резидентов – региона.

Организационное и финансовое структурирование предприятий – резидентов региона сопровождаются нарастающим процессом сокращения финансовых ресурсов и налогового потенциала, которые реально могут быть задействованы в рамках конкретного региона, прежде всего, речь идет о восточных и северных регионах России. Достаточно сказать, что из-за структурирования, выше отмеченных предприятий бюджет Иркутской области с 2002-2004 гг. потерял более 4 млрд. руб. налоговых доходов.

В частности, на территории Иркутской области в 2000-2002 гг. разветвленную структуру территориально обособленных подразделений имели ГУП Восточно-Сибирская железная дорога МПС, ОАО «Иркутскэнерго», ОАО «Электросвязь» практически в каждом из выделенных 49 муниципальных образований. Как следствие, возникала необходимость в организации процесса распределения налоговых доходов, формируемых за счет налога на прибыль, НДС, некоторых местных налогов в бюджеты этих муниципальных образований.

Формирование и распределение налоговых доходов, с нашей точки зрения, находится под существенным влиянием управления финансовыми взаимоотношениями и финансовыми потоками в группах взаимозависимых предприятий. Как известно, в статье 20 Налогового Кодекса дается закрытый перечень взаимозависимых лиц, зависимость которых устанавливается по формальным признакам. Основными категориями лиц являются: 1) круг лиц, связанных брачными отношениями, близким родством или свойством; 2) лица, одно из которых подчиняется другому; 3) организации, одна из которых непосредственно или косвенно участвует в другой не менее чем на 20%.

Учитывая все вышесказанное, целесообразно расширить перечень критериев, учитываемых при распределении налоговых доходов, путем включения в

их состав такого критерия, который характеризует степень корпоративности налога.

Корпоративность налога как критерий, по нашему мнению, представляет его особое свойство, которое реализуется в виде мобильности налогооблагаемой базы из-за изменений в организационной структуре корпорации, а также в виде мобильности налоговых платежей, которые осуществляет головное предприятия, в пользу тех регионов, где расположены его обособленные подразделения.

В российской практике, в соответствии со ст.83 Налогового кодекса РФ (часть первая), организация, в состав которой входят обособленные подразделения (филиалы и представительства), обязана встать на учет в качестве налогоплательщика в налоговом органе как по месту своего нахождения, так и по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения. Более того, речь идет о территориально обособленном подразделении организации, как-вым признается любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места.

Как следствие, для того, чтобы местные власти могли претендовать на формирование особых отношений по перераспределению налоговых доходов с обособленным подразделением, ему достаточно соответствовать следующим признакам. Во-первых, иметь территориальное расположение вне места нахождения организации. Во-вторых, иметь оборудованные по месту нахождения стационарные рабочие места на срок более одного месяца. В-третьих, осуществлять деятельности по месту нахождения подразделения.

На территории Российской Федерации порядок расчетов с федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации (регионов) по налогу на прибыль предприятий, в состав которых входят территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного, законченного баланса и расчетного счета, предусматривает использование определенной схемы. Она состоит в том, что доля прибыли, которая приходится на территориально обособленные структурные подразделения, определяется исходя из средней величины удельного веса среднесписочной численности работников (фонда оплаты труда) и удельного веса стоимости основных производственных фондов этих структурных подразделений.

Изменение в сторону снижения налогооблагаемой базы предприятий происходит под влиянием изменения условий и параметров бизнеса. В частности, из-за динамики структуры выручки от продаж. Такое явление характерно для предприятий нефтеперерабатывающей промышленности, черной и цветной металлургии. Трансформация предприятия из производителя продукции в производителя услуг, с соответствующим изменением динамики и структуры выручки от продаж, характерна для алюминиевых заводов – резидентов региона.

В частности, деятельность ОАО «Братский алюминиевый завод» характеризовалась следующей динамикой совокупной выручки от продаж: в 1997 году

она составила 3 604 578 тыс. руб., в 1998 году – 4 005 323 тыс. руб., в 1999 году – 10079064 тыс. руб., в 2001 году – 9 646 188 тыс. руб., в 2002 году – 13 552 127 тыс. руб. При этом в ее составе величина выручки по оказанию услуг по переработке давальческого сырья изменялась следующим образом: 1997 году – 2 961 036 тыс. руб., или 82%, от совокупной выручки; в 1998 году – 3 675 027 тыс. руб., или 92%; 1999 году – 8 474 326 тыс. руб., или 84%; в 2001 году – 8 479 546 тыс. руб., или 88%; в 2002 году – 11 163 543 тыс. руб. или 82%.

Одновременно имела место устойчивая тенденция снижения доли налогов, поступающих в консолидированный бюджет Иркутской области. Динамика доли налогов, поступающих в бюджет региона, по отношению к величине совокупной выручки от продаж была следующая: в 1999 году – 8,2%, в 2001 году – 4,0%, в 2002 году – 3,2%.

Как свидетельствуют приведенные данные, в течение анализируемого периода возник существенный разрыв между темпами роста совокупной выручки от продаж этого предприятия и темпами роста налогов, поступающих в консолидированный бюджет региона.

Второе обстоятельство, которое характеризует процесс структурирования региональных предприятий, связано с тем, что в процессе реформирования и поглощения предприятия – резиденты региона входят в состав различных корпораций.

В частности, в течение 2003 года ОАО «Электросвязь» Иркутской области вошло в состав крупнейшего корпоративного образования ОАО «Сибирьтелеком», в результате оно приобрело статус филиала, а более 40 предприятий, расположенных в различных районах Иркутской области, приобрели статус структурных подразделений. Как следствие, такая трансформация сопровождалась перемещением значительной налогооблагаемой базы и налоговых платежей в Новосибирскую область, где зарегистрирована материнская компания. В течение 2002-2003 гг. произошло поглощение ОАО «Воссибуголь» крупной корпоративной группой ОАО «СУЭК», что сопровождалось лишением статуса налогоплательщика этого крупного предприятия Иркутской области. В количественном выражении динамика только одного налога на прибыль отличалась следующими показателями: в 2001 году от ОАО «Воссибуголь» в консолидированный бюджет области поступило около 9 млн. руб., в 2002 году – около 7 млн. руб., в 2003 году – менее 4 млн. руб.

Следует отметить, что перераспределение налоговых доходов между регионами в связи с корпоративными факторами характеризуется понятием «экспорт налогов».

Экспорт налогов, как особая форма перераспределения налоговых доходов, является объектом теоретических и практических исследований, прежде всего тех стран, где реализована модель бюджетно-налогового федерализма, стран со стабильной структурой рынка, включая его организационную структуру.

Для российских регионов, характеризующихся ограниченной мобильностью факторов производства, ограниченной мобильностью населения, неразвитостью рыночной инфраструктуры, отсутствием механизма саморегулирования бюджетных отношений, с нашей точки зрения, характерно не столько такое явление как «экспорт налогов», сколько явление «отлива налогов» с территории региона.

«Отлив налогов» отличается ярко выраженным перераспределенческим эффектом, так же, как отлив капитала из национальной экономики, как формирование и востребование «инсайдерской ренты» в рамках корпораций, имеющих доминирующих собственников.

Инструменты, которые используются для «отлива налогов» с территории региона, самые различные.

Во-первых, к их числу следует отнести изменение статуса налогоплательщика посредством перерегистрации предприятия в другом регионе, в то время как реальная предпринимательская деятельность и формирование налогооблагаемой базы остаются на прежней территории региона.

Во-вторых, практически все организационные изменения в отношении предприятия, вхождение его в состав корпоративной группы, приобретение статуса дочернего или зависимого предприятия, филиала, структурного подразделения сопровождаются изменением схемы формирования доходов и расходов консолидированной группы, схемы территориального распределения налоговых доходов.

В-третьих, для предприятий, остающихся автономными, с точки зрения имущественного контроля за капиталом, через долю в акционерной собственности, возможность «отлива налогов» за пределы региона реализуется с помощью внутрифирменных методов моделирования налогооблагаемой базы. Последнее обеспечивается использованием внутреннего и внешнего толлинга, процессинга, трансфертных цен через посредничество внутренних и внешних оффшоров.

В-четвертых, механизм «отлива налогов» за пределы региона, где расположено предприятие, реализуется через отношения взаимозависимости предприятий. К таким предприятиям следует, с нашей точки зрения, отнести: две и более «сестринских» компании, которые являются дочерними по отношению к одной и той же материнской компании; компании с одними и теми же акционерами; компании, находящиеся под управлением или влиянием одного и того же менеджерского состава.

Таким образом, эффективность управления финансовым потенциалом регионов и региональных бюджетов определяется не только задействованной моделью бюджетных отношений, но и их соответствием содержанию и направленности структурирования предприятий и корпораций. Отсутствие координации развития этих систем сопровождается явлением «отлива налогов» из регионов и сокращением налогового потенциала российского государства в целом.

Список литературы

1. Лавров А. Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок» / А. Лавров, Дж. Литвин, Д. Сазерлен // Вопросы экономики. 2001. №4. с. 51.
2. Gordon Taxation of the poor and the normative theory of incidence// American Economic Review. 1991. P. 319.
3. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. М.: Международные отношения. 1993. С. 9.
4. Конкурентные позиции региона и их экономическая оценка / Под ред. Г. А. Унтуры. Новосибирск: ИЭ и ОПП СО РАН, 1997. С. 18.
5. Richard M. Bird «Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Tax» / М. Richard. <http://www1.worldbank.org>, Мировой Банк.



БЮДЖЕТНОЕ ВЛИЯНИЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА РЕГИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ КАРЕЛИИ

А. Е. Курило

Научный сотрудник института экономики КарНЦ РАН,
г. Петрозаводск

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

Первое направление – налоговая реформа. В целом «действующая в настоящее время система налогообложения носит преимущественно фискальный характер и направлена на пополнение бюджета путем максимального изъятия средств у предприятий, что практически лишает предпринимателей прибыли и может рассматриваться как существенный барьер для начала предпринимательской деятельности» [8, с. 16]. Предметом особого беспокойства предпринимателей является частое изменение налогового законодательства. Кроме то-

го, при введении новых налогов не анализируются их последствия и не принимаются меры для исправления возникающих в связи с этим негативных воздействий. Поэтому законы, касающиеся предпринимательства и изменения налогов, перед принятием должны проходить независимую экспертизу в научных и других организациях для предотвращения их глобальной корректировки после вступления в действие.

На конец 2003 года в республике действовало 4012 малых предприятий. Основное количество предприятий сосредоточено в сфере торговли и общественного питания, в промышленности и строительстве. Около 10% налогов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней формируется за счет налоговых поступлений от деятельности сектора малого предпринимательства. Единый налог на совокупный доход, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности, для субъектов малого предпринимательства составил 8752 тысяч рублей (10%) республиканского бюджета Республики Карелия за 2003 год (табл.1).

Таблица 1

Исполнение республиканского бюджета Республики Карелия в части единого налога на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства

Годы	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Единый налог на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства, тыс. руб.	1829	3242	4521	5251	7348	8752
Удельный вес в общем объеме республиканского бюджета, %	10	10	10	10	10	10

Снижение налоговой нагрузки является одной из принципиальных задач органов федеральной власти как фактора стимулирования экономического роста. Этот процесс уже идет, но идет медленно. Об этом свидетельствует удельный вес налоговых поступлений в общем объеме доходов консолидированного бюджета Карелии, приведенный в таблице 2.

Таблица 2

Удельный вес налоговых поступлений в общем объеме доходов консолидированного бюджета РК, %

Годы	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Налоговые доходы (всего)	67,27	67,86	60,33	60,37	55,2	54,4
В т. ч. налог на прибыль организаций	6,22	20,76	14,53	16,42	8,9	5,9

Из таблицы 2 видно, что удельный вес всех налоговых поступлений в общем объеме доходов консолидированного бюджета РК сократился в 2000 году

по сравнению с 1999 годом примерно на 7% и далее тоже имеет тенденцию к снижению. Снижился удельный вес налога на прибыль.

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

Например, в связи с изменением федерального законодательства в 2000 году доходная часть бюджетов республики лишилась таких доходных источников как налог на добавленную стоимость и налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. И в связи с этим потери бюджетов Республики Карелия в результате зачисления налога на добавленную стоимость в полном объеме в федеральный бюджет за 2001 год оцениваются в сумме около 250 млн. рублей, за счет отмены налога на содержание жилфонда и объектов соцкультсферы – более 400 млн. руб. [3]. А в 2002 году в результате снижения ставки налога на прибыль с 35 до 24% потери консолидированного бюджета Республики Карелия оцениваются в сумме 193 млн. рублей (4). Таким образом, из-за снижения налоговых поступлений возникли серьезные проблемы с наполнением бюджета. Такая ситуация требует работы в следующем направлении.

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

Доля расходов консолидированного бюджета республики Карелия в валовом региональном продукте представлена в таблице 3.

Таблица 3

Доля расходов консолидированного бюджета РК в ВРП, %

Годы	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Всего расходов бюджета, млн. руб.	2176	3858,3	5298,2	6279,8	8446,7	9394,9
Валовый региональный продукт, всего, млн. руб.	11381,8	20382,3	28285,3	34040,9	38000,0*	38800,0*
Доля расходов консолидированного бюджета РК в ВРП, %	19,12	18,93	18,73	18,45	22,23	24,21

* Ожидаемые данные

Из таблицы 3 видно, что до 2001 года доля расходов консолидированного бюджета РК от валового регионального продукта имеет тенденцию к понижению, но числовые параметры этого понижения очень малы. А в 2002 году может возникнуть серьезное увеличение этого параметра.

Удельный вес расходов на государственное управление и местное самоуправление в общем, объеме расходов консолидированного бюджета РК приведен в таблице 4.

Таблица 4

Удельный вес расходов на государственное управление и местное самоуправление в общем объеме расходов консолидированного бюджета РК, %

Годы	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Государственное управление и местное самоуправление	6,52	6,05	6,3	7,35	7,4	8,5

Из данных таблицы 4 видно, что этот показатель имеет тенденцию к росту, что не является благоприятным фактором экономического развития.

Третье направление – формирование благоприятного предпринимательского климата или снятие административных барьеров. Это одно из главных направлений работы по стимулированию экономического роста. Сегодня Президент России проводит твердую линию по снятию экономических и административных барьеров. В настоящее время решением этой проблемы занимается специальная правительственная комиссия по преодолению административных барьеров. Под административными барьерами понимаются трудности, связанные с деятельностью сложившихся систем регистрации, лицензирования, сертификации и разнообразных надзоров и проверок, требующих от предпринимателей больших затрат времени, сил и средств. В таком варианте они являются факторами внешнего воздействия по отношению к предприятию.

В 2003 году Ассоциация менеджеров провела опрос российских предпринимателей и менеджеров. В ходе него на вопрос «За счет чего Россия сможет достичь высоких темпов экономического роста?» – 40% опрошенных выбрали свой ответом «Снижение административного давления и устранение бюрократических барьеров» [1, с. 43-45].

В связи с этим вполне оправданно предположение о том, что именно наличие этих барьеров серьезно сказывается на предпринимательской активности, а их устранение или снижение влияния благоприятно отразится на ее повышении. На устранение этих барьеров и должна быть направлена экономическая политика государства. Проблемы этого направления частично решаются на местах, но радикальное их решение возможно только на федеральном уровне. К примеру, перечень организаций, выдающих разрешения на открытие малых предприятий, утвержден на уровне Российской Федерации и на местах его скорректировать нельзя. А у малого предпринимательства должен быть заявительный принцип регистрации.

Устранение излишних административных барьеров – важный шаг на пути построения гражданского общества. Эту проблему можно решить, передавая соответствующие функции и полномочия «саморегулируемым организациям» [2, с. 2]. Система саморегулируемых организаций представляет собой совокупность первичных инкубационных организаций и их головной объединяющей структуры общероссийского значения. Головная структура должна быть консолидированным направляющим звеном, в рамках которой будут работать различные территориальные отраслевые саморегулируемые организации. Эта система должна строиться на основе профессионализма, высоких моральных принципов и добровольной основе. Такая структура берет на себя ответственность за своих членов. И тогда государство сможет постепенно передать свои полномочия по контролю, лицензированию, проверке деятельности таким организациям. Одна из таких серьезных системообразующих структур – Торгово-промышленная палата Российской Федерации и ее система территориальных палат в субъектах Федерации.

Но на создание благоприятного предпринимательского климата оказывают влияние факторы, связанные с самими предприятиями, их можно рассматривать как внутренние факторы. Такой внутренний фактор, участвующий в формировании предпринимательского климата, – это низкий уровень менеджмента предприятий. «В значительной степени спад в экономике Российской Федерации и неэффективность инвестиций связаны с низким уровнем менеджмента» [5, с. 47]. Но постепенно ситуация изменяется к лучшему, в последнее время удельный вес менеджеров, умеющих и готовых работать в соответствии с логикой и законами рынка, растет.

К четвертому направлению, требующему первоочередного решения, можно отнести и регулирование внешнеэкономической деятельности. Таможенное регулирование является одним из инструментов экономической политики государства. «Решения федеральных и региональных властей часто ведут к потерям для предприятий приграничного региона» [5, с. 47]. А поскольку Республика Карелия является приграничным регионом, то экономическая политика государства, проводимая в этом направлении, оказывает сильное влияние на экономику РК. Наиболее сильно такие потери видны в основных отраслях экономики региона.

Например, на снижение темпов роста в лесозаготовительной отрасли РК в 2000 году (индекс физического объема в 2000 г. – 98%, в 1999 г. – 125%) повлияло введение Правительством Российской Федерации новых ставок таможенных пошлин, что оказало негативное воздействие на существенное отвлечение оборотных средств и снижение прибыли у экспортно-ориентированных предприятий.

Правительство Республики Карелия проводило работу с федеральным центром по снижению и отмене экспортных пошлин на лесную продукцию, в результате было принято решение Правительства Российской Федерации об отмене пошлин на осиновою древесину. Дело в том, что экспортные пошлины

на осину, установленные в 1999 году, привели фактически к прекращению ее экспорта. Но осиновая древесина практически не используется на внутреннем рынке, а за ее невырубку взимаются штрафы.

В свою очередь увеличение ставок таможенных пошлин для лесозаготовительных предприятий не могло не сказаться на выпуске продукции основного производства ОАО «Онежский тракторный завод». Производство тракторов в 2000 году сократилось на 8,4% по сравнению с 1999 годом.

Действующее в настоящее время таможенное регулирование не в полной степени учитывает конъюнктуру цен на мировом рынке. Например, в 2001 году низкие цены на бумагу, алюминий, пиломатериалы и круглый лес в сочетании с практически не изменившимися ставками вывозных пошлин и удлинившимися сроками возврата НДС по экспорту привели к резкому сокращению доходов большинства карельских предприятий, работающих на экспорт, и к уменьшению налоговых поступлений в территориальный бюджет. Например, неблагоприятная конъюнктура мировых цен на целлюлозу привела к существенному снижению прибыли в ОАО «ЦЗ Питкяранта», хотя произведено было 73,3 тыс. тонн продукции (101,2% по сравнению с предыдущим годом).

В 2002 году предприятия целлюлозно-бумажной промышленности работали на уровне 2001 года: индекс физического объема составил 100,3%. В то же время на 24% снизились объемы производства картона, они составили 63 тыс. тонн. Основной причиной уменьшения выпуска товарной продукции в целом по отрасли на 441,1 млн. рублей, или на 4,5%, явилось снижение экспортных цен (на 21%) на газетную бумагу.

Таким образом, таможенные пошлины должны быть достаточно гибкими, а таможенные органы должны реагировать на изменение цен мирового рынка, для того, чтобы минимизировать потери отечественной экономики.

Для Карелии серьезным является вопрос о функционировании пунктов упрощенного пропуска. В 2002 году вышел приказ ГТК России «Об определении мест вывоза», в соответствии с которым пункты упрощенного пропуска на российско-финляндской границе были закрыты. Правительство Республики Карелия добилось неприменения этого приказа и была возобновлена работа пункта упрощенного пропуска «Корписелькя» в Суоярвском районе.

Закрытие пунктов упрощенного пропуска повлечет за собой резкий рост транспортных расходов приграничных предприятий и сокращение объемов лесозаготовок, вплоть до полного закрытия таких предприятий.

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

Повышение уровня цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий оказывает влияние на динамику цен. Например, сохранение в Карелии в 2002 году высоких темпов роста цен и тарифов на платные услуги в основном связано с продолжающимся ростом регулируемых тарифов. Особен-

но значительно увеличилась плата за жилищно-коммунальные услуги, прирост тарифов за год составил 73,6%, на услуги связи тарифы выросли на 31,3% [4].

В настоящее время имеются определенные проблемы в области государственного регулирования тарифов на тепловую, электрическую энергию и газ. В январе 2003 года внесены изменения в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», согласно которым тарифы должны пересматриваться один раз в год при формировании бюджета. Данное положение пока не работает. Это вызвано тем, что действующие нормативные акты не связаны с ним. Более того, обнаруживаются несоответствия и противоречия внутри самого закона.

Приведенные примеры подтверждают вывод о том, что экономическая политика федерального центра влияет на развитие регионов и поэтому должна вестись взвешенно и продуманно. Проведение целенаправленной экономической политики федеральными и региональными властями в данных направлениях приведет к повышению темпов экономического роста в России и в Карелии.

Список литературы

1. Блохин В. М. и др. Что перспективнее: продолжать «кивать» на поставщиков или совместно внедрять современные методы менеджмента качества / В. М. Блохин и др. // Компас промышленной реструктуризации. 2003. №5.
2. Греф Г. Выступление министра экономического развития и торговли РФ на IV внеочередном съезде ТПП РФ 14 декабря 2001 г. / Г. Греф // Торгово-промышленные ведомости. 2002. № 1-2. С. 2.
3. «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия». Итоги 2001 года. Петрозаводск, март 2002 (доклад).
4. «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия». Итоги 2002 года. Петрозаводск, март 2003 (доклад).
5. Дружинин П. В. Прогнозирование развития регионального производства с учетом федеральной и региональной экономической политики: Препринт / П. В. Дружинин, М. В. Белокозова, И. Е. Иванова. Петрозаводск: ИЭ КарНЦ РАН, 2003.
6. Мау В. Экономическая политика России на пути к рыночной демократии: завершение посткоммунистической трансформации и приоритеты догоняющего развития / В. Мау. <http://www.iet.ru/personal/mau/rus-econ11.htm>
7. Райсберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райсберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. М: ИНФРА-М, 1999.
8. Южанов И. А. Государственная поддержка малого предпринимательства в России. Положительный опыт развития малого предпринимательства в России: Аналитический сборник / И. А. Южанов. М.: АМиР, ИПИ, 2001.



МОДЕЛЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ «РЕГИОН – МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ»

М. Н. Курмышова

Аспирант институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН, г. Уфа

В условиях складывающейся конкуренции различных органов власти по вертикали бюджетной системы за большую обеспеченность финансовыми ресурсами исследование взаимоотношений региона с входящими в него муниципальными образованиями приобретает все большую актуальность, поскольку обостряется необходимость решения основных проблем бюджетного федерализма Российской Федерации, таких как четкое разграничение расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы, повышение бюджетной обеспеченности муниципальных образований и уровня покрытия расходов территорий их собственными налоговыми доходами, сокращение количества дотационных бюджетов, оздоровление системы региональных финансов и т. д.

В целях решения данных проблем в 2003 г. Правительством Российской Федерации были рассмотрены и приняты два Федеральных закона: от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"». Основные новшества, привнесенные данными законодательными актами в систему регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, – это законодательное закрепление доходных и расходных полномочий всех уровней власти Российской Федерации.

В области финансовой поддержки местных бюджетов в настоящее время Государственной думой Российской Федерации рассматривается проект Федерального закона Российской Федерации № 364850-3 «О внесении изменений и дополнений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования Межбюджетных отношений». Статья 135 данного проекта устанавливает формы финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации:

- дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений;
- дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских поселений);
- иные средства финансовой помощи:

- субсидии из фонда муниципального развития;
- субсидии из фонда софинансирования социальных расходов;
- субвенции из регионального фонда компенсаций.

Также в составе бюджета муниципального района предусматривается образование районного фонда финансовой поддержки поселений (ст. 142), а дотации из каждого фонда финансовой поддержки муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов) могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц (ст. 137, п. 4, ст. 138, п. 4).

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

Решение вопросов реформирования межбюджетных отношений в системе «регион – муниципальное образование» имеет своей целью обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты населения вне зависимости от экономических возможностей регионов и создание условий для повышения уровня социально-экономического развития территорий. Для достижения поставленной цели модель совершенствования межбюджетных отношений в системе «регион – муниципальное образование», по нашему мнению, должна содержать два основных этапа.

Первый этап: перераспределение доходов от региональных регулирующих налогов между субфедеральным и местным уровнями бюджетной системы при закреплении бюджетных расходов как минимум на уровне установленных государственных социальных стандартов. Само перераспределение региональных бюджетных средств в пользу муниципалитетов должно осуществляться при минимизации суммарного дефицита местных бюджетов, увеличивать их доходную базу и уровень финансово-экономической самостоятельности, а также обеспечивать покрытие необходимых текущих бюджетных расходов за счет собственных средств муниципалитетов.

Поскольку закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 10, п.1.) вводит четвертый уровень бюджетной системы – поселковый, то в на данном этапе распределение региональных налоговых доходов проводится между регионом и входящими в него поселениями, муниципальными районами и городскими округами. Результатом решения задачи первого этапа должны стать ставки налоговых отчислений, доходы по которым зачисляются в соответствующие местные бюджеты.

Предположим, в регионе имеется M муниципальных образований со следующими показателями:

A_j – собственные доходы j -го муниципалитета, $j = 1 \div M$;

R_j – расходы j -го муниципалитета, $j = 1 \div M$; расходы муниципальных образований и региона в целом рассчитываются как расходы, исчисленные на основе государственных минимальных социальных стандартов;

$k=1 \div 3$ – вид муниципального образования: поселение ($k=1$), муниципальный район ($k=2$), городской округ ($k=3$);

n – число рассматриваемых налогов, по каждому из которых задана величина налоговой базы и налоговой ставки:

N_{ij} – размер налоговой базы по i -му налогу j -го муниципалитета, $i=1 \div n$, $j=1 \div M$;

St_i – ставка i -го налога, закрепленная законодательством за региональным уровнем бюджетной системы, $i=1 \div n$.

За переменные принимаем X_{ik} – ставку i -го налога, идущего в бюджеты муниципальных образований k -го вида, $i=1 \div n$;

$St_i - X_{ik}$ – доля республиканского бюджета в налоговых доходах по i -му налогу в муниципальных образованиях k -ого вида, $i=1 \div n$.

Учет этих показателей осуществляется в модели выравнивания, в качестве целевой функции которой принята минимизация суммарного дефицита бюджетных средств муниципалитетов:

$$\sum_{j=1}^M [R_j - \sum_{i=1}^n (N_{ij} \cdot X_{ik}) - A_j] \rightarrow \min \quad (1)$$

при следующих ограничениях:

– доли отчислений не могут быть отрицательными:

$$X_{ik} \geq 0; \quad (2)$$

– ставка отчислений по каждому налогу не может превышать максимальную региональную ставку налога:

$$X_{ik} \leq St_i; \quad (3)$$

– суммарная ставка отчислений муниципальных районов и поселений по каждому налогу не может превышать максимальную региональную ставку налога:

$$X_{i1} + X_{i2} \leq St_i; \quad (4)$$

– доходы местных бюджетов после распределения налоговых ставок не могут превышать их бюджетных расходов:

$$\sum_{i=1}^n N_{ij} \cdot X_{ik} + A_j \leq R_j, j=1 \div M \quad (5)$$

– превышение бюджетных доходов над расходами допускается только в региональном бюджете:

$$\sum_{j=1}^{\text{районы+пос.}} \sum_{i=1}^n N_{ij} \cdot (St_i - X_{i1} - X_{i2}) + \sum_{j=1}^{\text{гор.окр.}} \sum_{i=1}^n N_{ij} (St_i - X_{i3}) + A_{Pez} \geq R_{Pez}$$

Предоставление такого рода «налоговых трансфертов» способно заменить текущую финансовую помощь в виде дотаций местным бюджетам, значительно сократить встречные финансовые потоки на региональном уровне и повысить заинтересованность местных органов власти в увеличении производственного и налогового потенциала территории.

Второй этап предполагает проведение финансовой поддержки муниципальных образований, основанной на следующих принципах:

- 1) единая методология распределения финансовой помощи;
- 2) разделение финансовой помощи на текущую и капитальную (инвестиционную) части.

Предоставление текущей финансовой помощи муниципалитетам представляет собой выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Согласно новому законодательству поддержка местных бюджетов может осуществляться в рамках трех фондов, источником доходов которых являются субвенции (отрицательные трансферты), перечисленные из бюджетов поселений (муниципальных районов и городских округов), а также средства, предусмотренные региональным (районным) бюджетом.

Приведенный в Методических рекомендациях алгоритм расчета отрицательных трансфертов базируется на показателе подушевых расчетных налоговых доходов муниципалитета. При этом формулой не учитываются налоговые доходы, переданные как дополнительные отчисления от налога на доходы физических лиц в счет рассчитанных трансфертов.

Тогда подушевые расчетные налоговые доходы муниципального района (городского округа) будут рассчитываться как:

$$НД_i = \frac{N_i - N_i^{don}}{Нас_i} \cdot БО_i, \quad (7)$$

где N_i – совокупные налоговые доходы бюджета i -го муниципалитета в последнем отчетном году, приведенные в условия прогнозного года с учетом законодательных изменений налоговой базы, ставок и нормативов отчислений в местные бюджеты;

N_i^{don} – фактические налоговые доходы бюджета i -го муниципалитета в последнем отчетном году по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц, переданным в счет дотаций из Фондов финансовой поддержки;

$Нас_i$ – численность населения в i -м муниципальном районе (городском округе);

$БО_i$ – бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования.

Следовательно, формула расчета отрицательного трансферта примет вид:

$$ОТ_i = \alpha_i \cdot (НД_i - 2 \cdot НД_{cp}) \cdot Нас_i \cdot ИБР_i, \quad (8)$$

где

$НД_{ср}$ – средний уровень подушевых расчетных налоговых доходов муниципалитетов в последнем отчетном году, приведенных в условия прогнозного года с учетом законодательных изменений налоговой базы, ставок и нормативов отчислений в местные бюджеты;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования;

α_i – доля средств, обеспечивающих превышение уровня бюджетной обеспеченности в отчетном году над пороговым уровнем, подлежащих изъятию из бюджета i -го муниципального образования.

Уровень изъятий расходов α_i ограничивается Бюджетным кодексом в размере не более 0,5 от превышения уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования в отчетном году над пороговым уровнем. Каждый субъект Федерации вправе устанавливать свои критерии для определения α_i . Нами же предлагается пропорциональное снятие «излишков», определяемое по формуле:

$$\alpha_i = 0,5 \cdot \frac{НД_i - 2 \cdot НД_{ср}}{НД_{\max} - 2 \cdot НД_{ср}}. \quad (9)$$

Возможные методики расчета объема трансфертов описаны в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации. Однако, по нашему мнению, показатель налогового потенциала необходимо оценивать с учетом различий в полноте использования имеющейся на территории муниципального образования налоговой базы. Тогда предложенная в Методических рекомендациях формула расчета налогового потенциала примет следующий вид:

$$НП_i^j = НС^j \cdot НБ_i^j \cdot K_i^j, \quad (10)$$

где

$НП_i^j$ – налоговый потенциал муниципального образования i по налогу j ;

$НБ_i^j$ – налоговая база налога j в муниципальном образовании i в прогнозном году¹;

$НС^j$ – налоговая ставка (норматив отчислений) по налогу j ;

K_i^j – коэффициент использования налоговой базы налога j в муниципальном образовании i за последний отчетный год.

Основные виды налогов, доходы по которым образуют значительную часть налоговых доходов местных бюджетов, представлены в таблице 1 (к примеру, в Республике Башкортостан доля выделенных налогов превышает 80% налоговых доходов местных бюджетов).

Таблица 1

*Исходные показатели для расчета коэффициентов полноты использования
налоговой базы муниципальных образований*

№ п/п	Налог	Налогооблагаемая база	Показатель для расчета коэффициента полноты использования налоговой базы w_i^j
1.	Налог на прибыль	Валовая прибыль	Валовая прибыль отрасли на одного занятого в отрасли
2.	Налог на имущество организаций	Стоимость основных фондов по состоянию на начало очередного финансового года	Основные фонды на одного занятого
3.	Земельный налог	Площадь земель соответствующего назначения	1
4.	Налог на имущество физических лиц	Стоимость имущества физических лиц	Стоимость имущества физических лиц в расчете на душу населения
5.	Налог на доходы физических лиц	Годовой фонд оплаты труда	Среднемесячная заработная плата одного занятого в отрасли
6.	Единый налог, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения	Денежное выражение доходов организации или индивидуального предпринимателя	Денежное выражение доходов организации или индивидуального предпринимателя на одного занятого
7.	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Вмененный доход	Вмененный доход на одного занятого
8.	Единый сельскохозяйственный налог	Денежное выражение доходов сельхозпредприятий	Денежное выражение доходов сельхозпредприятий на одного занятого на сельхозпредприятиях
9.	Транспортный налог	Мощность двигателя автотранспортного средства	Обеспеченность населения автомобилями

Расчет коэффициентов полноты использования налоговой базы по налогу на прибыль, налогу на имущество организаций и налогу на доходы физических

лиц необходимо проводить в отраслевом разрезе, а именно по промышленности это будут отрасли: электроэнергетика, нефтедобывающая, нефтеперерабатывающая, газовая, угольная промышленность, черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, промышленность строительных материалов, легкая промышленность, пищевая промышленность, микробиологическая промышленность, медицинская промышленность, а также сельское хозяйство, строительство, транспорт, связь, торговля и коммерческая деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).

Поскольку налогооблагаемая база по земельному налогу обладает очень низкой мобильностью и возможностью ее увеличения, то коэффициент полноты использования налоговой базы принимается для всех муниципальных образований равным единице.

По единому налогу на вмененный доход налоговая база определяется для отдельных видов деятельности, поэтому коэффициент полноты использования следует определять в разрезе следующих видов деятельности (Ст.346.26 НК РФ):

- оказание бытовых услуг;
- оказание ветеринарных услуг;
- оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;
- розничной торговле, осуществляемой через магазины и павильоны с площадью торгового зала по каждому объекту организации торговли не более 150 квадратных метров, палатки, лотки и другие объекты организации торговли, в том числе не имеющие стационарной торговой площади;
- оказание услуг общественного питания, осуществляемых при использовании зала площадью не более 150 квадратных метров;
- оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, эксплуатирующими не более 20 транспортных средств.

На основе показателей, указанных в таблице 1, коэффициенты полноты использования налоговой базы рассчитываются по муниципалитетам одного типа (муниципальные районы, городские округа) по формуле:

$$K_i^j = \frac{w_i^j}{\max_i w_i^j}, \quad (11)$$

где K_i^j – коэффициент полноты использования налоговой базы налога j в муниципальном образовании i за последний отчетный год;

w_i^j – значение показателя полноты использования налоговой базы налога j в муниципальном образовании i за последний отчетный год;

$\max_i w_i^j$ – максимальное значение показателя полноты использования

налоговой базы налога j по данному типу муниципальных образований (поселения, муниципальные районы, городские округа) за последний отчетный год.

Расчет капитальной (инвестиционной поддержки) муниципалитетов включает в себя следующие шаги:

1) определение малообеспеченных муниципальных образований – получателей выборочной (селективной) инвестиционной финансовой помощи на основе интегральной оценки состояния социальной сферы и уровня благосостояния населения каждого муниципалитета;

2) распределение инвестиционных средств между отобранными муниципалитетами на цели развития материально-технической базы отраслей непродуцированной сферы на данных территориях и повышения уровня обеспеченности местного населения социальными благами с учетом потребностей муниципалитетов в строительстве объектов социального назначения.

Оценка состояния социальной сферы каждого муниципального образования осуществляется на основе интегрального показателя уровня благосостояния населения k_m , $m = 1 \div M$, рассчитанного по важнейшим индикаторам обеспеченности населения социальными услугами.

Отбор объектов поддержки предлагается проводить по уровню обеспеченности основными фондами отраслей непродуцированной сферы одного потребителя бюджетных услуг по муниципальным образованиям региона. При этом в рассмотрение попадают только те социальные объекты, которые расположены на территориях с обеспеченностью основными фондами меньше среднерегионального уровня. Таким образом, формируется ограниченное число “получателей” капитальных трансфертов (v). Каждому объекту будет соответствовать свой коэффициент взаимосвязи объема оказываемых населению бюджетных услуг и уровня развития материально-технической базы соответствующей отрасли социальной сферы β_i , $i=1 \div l$ (l – число рассматриваемых отраслей), определяемый как рост объема предоставляемых населению услуг в результате увеличения основных фондов отрасли на рубль. Приняв в качестве искомых показателей объемы предоставляемых средств каждому объекту x_i , целевая функция определяется как:

$$\sum_{j=1}^v \frac{\beta_i}{k_m} \cdot x_j \rightarrow \max \quad (12)$$

при условии, что объем распределяемых средств ограничен:

$$\sum_{i=1}^v x_i = F. \quad (13)$$

Ввод коэффициента k_m – интегрального показателя района по уровню благосостояния населения ($m = 1 \div M$) – в целевую функцию дает преимущества в финансировании объектам, расположенным в районах с более низким уровнем развития социальной сферы. Оценив стоимость строительства и определив

объем необходимого финансирования в год каждого из выбранных объектов (больниц, школ и т. д.) $H\Phi_i$, к модели добавляются следующие ограничения:

$$x_i \leq H\Phi_i, \quad (14)$$

$$x_i \geq d \cdot H\Phi_i, \quad d = 0 \div 1. \quad (15)$$

Постановка задачи предусматривает возможность изменения коэффициента d в неравенстве (9) в зависимости от того, какую долю необходимых финансовых средств для создания объекта предполагается покрыть за счет регионального бюджета. В случае если $\sum_{i=1}^v x_i > F$, суммы $H\Phi_i$ корректируются на соответствующую величину:

$$\text{корр} = F / \sum_{i=1}^v x_i. \quad (16)$$

Применение данной методики на практике предполагает постоянный учет ранее выявленных объектов капитальной поддержки, до полного их создания, а также дальнейшее ежегодное расширение количества инвестируемых проектов. Экономическая интерпретация данной модели заключается в следующем: распределение инвестиционных средств производится между отраслями социальной сферы с учетом потребностей муниципалитетов в строительстве объектов социального назначения.

Апробация первого этапа описанной модели была осуществлена на данных Республики Башкортостан, в результате чего было достигнуто:

- снижение фактора субъективности в распределении налоговых доходов за счет привязки расходной базы местных бюджетов к установленным государственным минимальным стандартам;
- сокращение встречных потоков финансовых средств в рамках системы «регион – муниципальное образование»;
- число сбалансированных местных бюджетов, в отличие от фактически реализованной схемы распределения налоговых доходов, было удвоено;
- изменение пропорций в расщеплении налоговых ставок позволило увеличить бюджетные доходы муниципальных образований по выбранным налогам на 32%, прирост суммарных доходов местных бюджетов – на 21%;
- рост бюджетной обеспеченности муниципалитетов собственными доходами составил по сравнению с фактическим уровнем 35%;
- коэффициент вариации уровня бюджетной обеспеченности сократился на 3%: с 31 до 28%;
- увеличение общего объема средств, направляемого на проведение капитальной поддержки муниципальных образований.

Расчет *второго этапа* политики выравнивания базировался на следующих основах:

1. Для построения интегрального показателя благосостояния населения муниципальных образований на основе имеющейся официальной статистики и

корреляционно-регрессионного анализа были отобраны восемь социальных показателей: среднемесячная заработная плата работников; число семей, состоящих на учете для получения жилья; объем платных услуг на душу населения; объем бытовых услуг населению на душу населения; обеспеченность больничными койками; средний размер назначенной месячной пенсии; обеспеченность учащихся дневными образовательными учреждениями; обеспеченность детей дошкольными образовательными учреждениями. Свертка данных факторов в один результирующий осуществлялась на основе метода главных компонент [5].

2. В качестве объектов выравнивания рассматривались отрасли бюджетных услуг муниципальных образований:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- народное образование;
- здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение;
- социальная политика (государственные и негосударственные пенсионные фонды).

3. Выравнивание осуществлялось по уровню обеспеченности основными фондами в расчете на одного потребителя услуг. Таким образом, было выделено 80 объектов, остро нуждающихся в капитальной поддержке (уровень обеспеченности менее 0,5 от среднереспубликанского уровня) и 187 объектов, имеющих уровень обеспеченности основными фондами менее среднереспубликанского уровня.

Таким образом, в результате реализации представленной методики была решена двуединая задача: сформированы местные бюджеты на уровне государственных социальных стандартов и минимизированы встречные финансовые потоки. Кроме того, были определены объемы и аккумулированы финансовые ресурсы для укрепления материально-технической базы отраслей социальной сферы в рамках решения задачи повышения уровня регионального развития.

Дальнейшее совершенствование данной методики в части уточнения состава и структуры интегрального показателя, схемы и принципов выявления объектов капитальной поддержки позволит повысить объективность перераспределения финансовых средств в системе «регион – муниципальное образование». Инструментарий изложенной модели может быть задействован при проведении муниципальной реформы в части расчета доходной базы муниципальных образований, где в качестве объектов получения капитальных вложений выступают отрасли социальной сферы.

Список литературы

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". М., 2003.

2. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". М., 2003.

3. Проект Федерального закона Российской Федерации № 364850-3 «О внесении изменений и дополнений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования Межбюджетных отношений».

4. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений // Министерство финансов Российской Федерации, <http://www.minfin.ru>.

5. Айвазян С. А. Сравнительный анализ интегральных характеристик качества жизни населения субъектов Российской Федерации: Препринт # WP/2001/125. М.: ЦЭМИ РАН, 2001. 65 с.

СУБСИДИРОВАНИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

С. Н. Плюта

Старший преподаватель кафедры финансов Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск

Длительное время экономисты ведут дискуссию о соотношении рыночных сил и государственного регулирования. Исторически чередовались периоды усиления государственного регулирования экономики с периодами господства рыночных сил. В настоящее время речь идет не только о масштабах государственного вмешательства в экономику, но формах, инструментах и целях, о его взаимодействии частного бизнеса и государства, а также об экономических последствиях такого взаимодействия.

Выбор методов государственного регулирования экономики в значительной степени определяет результативность реформирования экономики. Результатом экономических преобразований, проводимых в РФ с начала 90-х годов, стало построение специфических отношений между государством и бизнесом, которые существенно отличаются от преобладающих в настоящее время в странах с рыночной экономикой. Во многом это обусловлено тем, что на протяжении всего периода реформирования экономики отсутствовала ясная концепция роли государства в переходной экономике. Не было четкого разграничения функций между федеральными, региональными и местными органами власти и управления по поводу разработки и реализации государственной экономической, финансовой и бюджетной политики.

Вопрос об оптимизации механизма бюджетного регулирования экономики в настоящее время стоит остро, поскольку весьма ограничен объем бюджетных ресурсов, используемых на эти цели. За последние годы бюджетные расходы, выделяемые на поддержку предприятий различных отраслей экономики, существенно сократились. Так, если в 1990 г. на поддержку отдельных отраслей экономики России направлялось более 50% расходов консолидированного бюджета РФ, то к настоящему времени эта доля существенно сократилась и составляет менее 20%.

Существовавшая практика распределения ограниченных бюджетных средств, выделяемых на оказание государственной финансовой поддержки предприятий производственного сектора экономики, приводила к их неэффективному использованию и к росту иждивенческих настроений отдельных хозяйствующих субъектов. В РФ ситуация усугубилась и тем, что фискальные расходы государственного бюджета (оборонные, правоохранительные, административно-управленческие) оказались малоэластичными по отношению к падению объемов производства и сокращению налогового потенциала, а в отдельные периоды были подвержены инфляционному росту. Кроме того, спад производства и резкое падение уровня жизни населения потребовали увеличения социальных бюджетных расходов. Таким образом, бюджетная система РФ оказалась в замкнутом круге: с одной стороны, ощущалась острая нехватка финансовых ресурсов, а с другой стороны, требовалось увеличение бюджетных расходов.

Длительное время наиболее распространенным инструментом бюджетного регулирования экономики были бюджетные субсидии. В широком смысле слова под субсидиями понимается передача бюджетных средств в пользу юридических или физических лиц с целью сокращения или компенсации их расходов. Таким образом, субсидии ведут или к снижению цены, оплачиваемой потребителем, или к увеличению цены, получаемой производителем, по отношению к рыночной цене. По оценкам Всемирного банка в 1992 г. на долю бюджетных субсидий приходилось 15-20% ресурсов, выделяемых государством для поддержки предприятий.

В дореформенной российской экономике бюджетные субсидии являлись результатом государственного контроля над ценами. Они были призваны компенсировать предприятиям убытки, возникающие вследствие административно устанавливаемых государством относительно низких цен на продукцию по сравнению с издержками производства. В дореформенной российской экономике предприятия были заинтересованы в установлении завышенных цен на выпускаемую продукцию, поскольку это позволяло выполнять планы по валовым показателям. Административный контроль над ценами препятствовал неограниченному росту цен и был особенно эффективен в сырьевых и перерабатывающих отраслях.

Между тем бюджетные субсидии могут быть не только следствием проводимого государством ценового регулирования, но также зачастую предос-

тавляют возможность неэффективным предприятиям действовать в условиях мягких бюджетных ограничений. Мягкие бюджетные ограничения характеризуются тем, что сумма денежных расходов предприятия за определенный период превышает сумму его денежных фондов и денежных доходов за этот же период. При жестких бюджетных ограничениях сумма денежных расходов предприятия за определенный период не может превышать сумму его денежных фондов и денежных доходов за этот же период.

В централизованной плановой экономике жесткие бюджетные ограничения трактуются с позиции самокупаемости предприятия. Можно выделить три условия, при которых бюджетные ограничения становятся жесткими.

Во-первых, предприятие не может оказывать воздействия на цены, устанавливаемые либо государством либо на свободном рынке в результате совершенной конкуренции, при которой ни поставщики, ни потребители не могут воздействовать на уровень цен.

Во-вторых, предприятие функционирует в условиях жесткой системы налогообложения. При этом оно не может оказывать давления на налоговую систему и не получает индивидуальных льгот.

В-третьих, отсутствие безвозмездной государственной поддержки. Государство при этом не должно предоставлять предприятиям дотации, субсидии, а также не должно безвозмездно осуществлять расходы на капитальные вложения.

Соответственно существует несколько возможностей уменьшить или преодолеть жесткость бюджетных ограничений.

Во-первых, предприятие может попытаться смягчить или устранить указанные выше условия. Ценовой фактор предприятие может преодолеть путем переложения своих расходов на потребителя с помощью увеличения цен на производимую продукцию или на поставщиков, добившись снижения закупочных цен. Налоговый фактор предприятие преодолевает путем получения разнообразных налоговых льгот и отсрочек. При этом оно может получать легальные и нелегальные налоговые льготы. В последнем случае речь идет об уклонении от уплаты налогов. Наконец, жесткость бюджетных ограничений может быть преодолена, если предприятию удалось получить финансовую помощь от государства в виде дотаций или субсидий.

Во-вторых, для ослабления бюджетных ограничений предприятие может прибегнуть к привлечению дополнительных ресурсов: получить кредиты в банках, произвести дополнительную эмиссию акций, приостановить перераспределение прибыли с целью покрытия убытков или пополнения финансовых запасов. Предприятие также может преднамеренно задерживать платежи, накапливая задолженность.

В-третьих, предприятие может обратиться к внутренним возможностям ослабления бюджетных ограничений путем снижения издержек производства и цен, повышения качества и конкурентоспособности производимой продукции.

Специфика российской экономики заключается в том, что для преодоления жесткости бюджетных ограничений практически не использовались внутренние возможности предприятий. В условиях дореформенной затратно ориентированной экономики РФ жесткость бюджетных ограничений отдельными предприятиями преодолевалась путем субсидирования, дотирования производств, либо путем прямого финансирования из бюджета отдельных расходов предприятия.

В условиях плановой экономики предприятиям было доступно бесплатное потребление ресурсов, отсутствовала прямая зависимость между доходами предприятий и результатами его деятельности. Чем менее производительно и результативно работало предприятие, тем большую часть его финансовых ресурсов составляли бюджетные и отраслевые средства, а также оказывалась финансовая поддержка в виде списания задолженности перед банком. При этом выделение средств из бюджета не зависело от потребности в развитии конкретного предприятия и от конечных финансовых результатов его деятельности.

Бесплатность и безвозвратность получения бюджетных средств привели к снижению эффективности их использования. Развитие эффективно работающих предприятий сдерживалось изъятием значительной доли их финансовых ресурсов в целях оказания финансовой помощи планово-убыточным и низко-рентабельным предприятиям. Неопределенность порядка перераспределения порождала возможность под видом оказания финансовой помощи покрывать неэффективность одних предприятий за счет хорошей работы других. По существу неэффективные предприятия имели широкие возможности получения из бюджета незаработанных средств.

В результате либерализации цен в 1992-1993 гг. создались благоприятные условия для сокращения ценовых субсидий. Однако рыночные преобразования привели к разрушению сложившихся хозяйственных связей с поставщиками ресурсов и потребителями готовой продукции, к потере предприятиями рынков сбыта, к устранению государства от регулирования цен. В подобных условиях предоставление бюджетных субсидий предприятиям должно было помочь им адаптироваться к рыночным условиям хозяйствования. Поэтому в начале экономических реформ в 1990-1994 гг. правительство продолжило практику предоставления предприятиям значительных бюджетных субсидий.

Пытаясь сбалансировать федеральный бюджет, центр передал значительную часть расходных полномочий на региональный уровень. Фактически федеральный центр прекратил предоставление ценовых субсидий из федерального бюджета, при этом права по регулированию цен на товары и услуги для населения были переданы региональным органам власти. За период 1992-1994 гг. на субфедеральные органы власти была переложена ответственность за финансирование ценовых субсидий на продукты питания и другие товары, содержание пассажирского транспорта, предоставление коммунальных услуг, проведение социальной политики. В то же время региональные власти не по-

лучили полномочий, которые бы позволили им собирать бюджетные доходы на соответствующем уровне.

С 1994 г. усилился государственный контроль за формированием цен на товары естественных монополий, прежде всего на энергоносители, электроэнергию и тарифы на железнодорожные перевозки грузов и на услуги жилищно-коммунального хозяйства. При этом основным источником финансирования бюджетных субсидий по-прежнему являются региональные бюджеты. Большая часть бюджетных субсидий в настоящее время направляется на покрытие убытков предприятий ЖКХ и на предоставление адресных субсидий населению. В результате зная, что государство обязательно предоставит потребителям продукции субсидии, предприятия поднимают цены на продукцию, вследствие чего возрастают бюджетные расходы. Таким образом, расходы предприятий представляют собой государственный долг, создаваемый предприятиями и неподконтрольный государству. Контролировать этот долг государство сможет лишь тогда, когда будет способно контролировать расходы предприятий.

В результате бюджетного субсидирования экономики возникают ценовые искажения и увеличивается бремя на экономику по их финансированию. Поскольку бюджетные субсидии способствуют нарушению связей между ценами на продукцию, а также затратами на ее производство и реализацию, субсидирование экономики может стать причиной рентоориентированного поведения хозяйствующих субъектов, снижения экономических стимулов. Предприятия, которые в условиях жестких бюджетных ограничений оказываются нежизнеспособными, не ликвидируются, а используются для получения разнообразных бюджетных субсидий. Особенно актуальным это становится для градообразующих предприятий. Градообразующее предприятие имеет возможность добиться от местных органов власти получения субсидии под угрозой остановки производства. Зачастую исполнительные органы власти на местах защищают социально значимые предприятия от процедур банкротства, инициированных другими кредиторами, тем самым поощряют некачественное управление и перераспределение ресурсов в пользу неэффективных собственников.

Между тем наличие бюджетных субсидий не всегда свидетельствует о наличии в экономике мягких бюджетных ограничений, о патерналистском поведении государства. Предприятия могут быть убыточными, иметь большие суммы просроченной задолженности, но в то же время они могут иметь жесткие бюджетные ограничения. Так, если предприятия не ожидают дополнительной помощи от государства при ухудшении финансового положения, то субсидии становятся инструментом, с помощью которого цена производителя доводится до уровня общественной полезности.

Ограниченность бюджетных ресурсов для оказания государственной поддержки привела к сокращению бюджетных субсидий. Однако существенное сокращение субсидий не привело к ужесточению бюджетных ограничений. Мягкие бюджетные ограничения создавались с помощью скрытого субсидиро-

вания экономики. Речь идет в первую очередь о льготах по уплате налогов, применении неденежных форм расчетов, помощи в предоставлении льготных кредитов, льготных условиях реструктуризации задолженности отдельных предприятий по платежам в бюджеты всех уровней. Таким образом, мягкие бюджетные ограничения стали следствием преодоления жесткости налоговой системы и накопления задолженности.

Неплатежи по налогам и по расходам, в том числе и со стороны государства, порождают скрытые бюджетные расходы. По оценке специалистов Всемирного банка, скрытые субсидии, предоставляемые предприятиям, превышали в 1994-1998 гг. 10% ВВП [2, с. 19]. В отличие от прямых бюджетных субсидий, направляемых в ЖКХ, транспорт, АПК, скрытые бюджетные субсидии предоставлялись отраслям промышленности и строительства.

Кризис неплатежей, а следовательно, и нарастание объемов косвенного субсидирования экономики, стал следствием пассивного отношения государства к экономике предприятий, к выполнению стабилизирующей функции. Отсутствие со стороны государства мотиваций деятельности предприятий, их собственников и управляющих привело к фактическому отсутствию финансового регулирования производственного сектора экономики, к кризису ликвидности и к нарастанию цепочки неплатежей, в которые были вовлечены бюджетные ресурсы государства.

Мягкие бюджетные ограничения в виде системы неплатежей поддерживали неэффективные предприятия. В первую очередь скрытые субсидии из бюджета в форме кредиторской задолженности и неденежных форм расчетов по налоговым платежам в бюджет и за энергоносители получали предприятия, имеющие важное значение для социальной защиты населения. Таким образом создавались искусственные барьеры для выхода на рынок эффективных предприятий, способных функционировать в условиях свободной рыночной конкуренции. Скрытые субсидии неэффективным предприятиям замедляли экономический рост и препятствовали достижению сбалансированности бюджета. Следствием скрытого субсидирования экономики стало нарастание налоговой недоимки по платежам в бюджет, и в первую очередь со стороны энергетических компаний, которые стали основным источником скрытых субсидий, принявших форму налоговых расходов бюджета. По существу скрытые субсидии стали бюджетными обязательствами, финансируемыми энергетическими компаниями. Государство оказывало давление на поставщиков электроэнергии, вынуждая их осуществлять поставки неэффективным, но важным с политической точки зрения предприятиям. Таким предприятиям мягкие бюджетные ограничения предоставлялись в форме расширения коммерческого кредита по поставкам электроэнергии. Неплатежи предприятиям электроэнергетики вызвали рост цепочки неплатежей в других секторах экономики.

Широкое распространение неплатежей и бартерных операций между предприятиями стало следствием проводимой правительством политики. Сокращение прямого субсидирования предприятий со стороны государства при-

вело к резкому снижению ликвидности промышленных предприятий. Однако при этом одновременно было сокращено централизованное банковское кредитование, ужесточилась денежно-кредитная политика. Банковская система отдала предпочтение финансированию дефицита государственного бюджета, а не предоставлению оборотного капитала предприятиям. В результате для поддержания ликвидности предприятия стали использовать неденежные формы расчетов и неплатежи.

В условиях российской экономики фактически предприятия сознательно наращивали просроченную задолженность друг перед другом, вынуждая государство оказывать им помощь. Первоначально безналичные операции имели форму бартера и концентрировались в отраслях обрабатывающей промышленности. В дальнейшем стали преобладать различные формы зачета долгов, векселя и наибольший объем неденежных форм расчета стал наблюдаться в отраслях добывающей промышленности, особенно в электроэнергетике и газовой отрасли. В середине 90-х годов оборотные средства предприятия на 80% формировались за счет кредиторской задолженности, на 10% – за счет банковских кредитов, а оставшаяся доля – за счет собственных средств [4, с. 19]. Широкое распространение взаимного кредитования предприятий не позволило государству сократить неденежные формы расчетов, используя процедуры банкротства.

Государство также способствовало дальнейшей демонетизации экономики, поскольку терпимо относилось к наращиванию просроченной задолженности по налоговым платежам и зачастую само становилось инициатором неденежных форм расчетов. На предприятия и организации, финансируемые из федерального бюджета, приходилось 20% всей дебиторской задолженности РАО «ЕЭС России», на финансируемые из местного бюджета – 22% (1, С.65)

Не менее важным фактором увеличения скрытого субсидирования экономики РФ стало увеличение кредиторской задолженности бюджета. Кредиторская задолженность явилась следствием низкого качества бюджетного прогнозирования и планирования, а также следствием включения в расходную часть бюджета заведомо не обеспеченных финансовыми ресурсами обязательств. Быстрый рост кредиторской задолженности бюджета стал веским аргументом для накопления налоговых неплатежей со стороны предприятий.

При этом следует отметить, что на федеральном уровне была сконцентрирована задолженность по оборонному заказу, по капитальным расходам, а на уровне региональных и местных бюджетов преобладала задолженность по выплате заработной платы, трансфертов населению, а также задолженность предприятиям жилищно-коммунального хозяйства – инфраструктурным монополистам. Таким образом, желая сохранить социально значимые предприятия, органы государственной власти и управления перенесли тяжесть скрытого субсидирования экономики на население.

Кроме того, искажению регулирующей функции бюджета в РФ также способствовал неэффективный и непрозрачный механизм организации госу-

дарственных закупок. Благодаря наличию задолженности по платежам в бюджет именно крупнейшие неплательщики получали бюджетные заказы, поскольку государство с помощью зачетных схем пыталось снизить недоимку по налоговым платежам в бюджет.

К 1998 г. львиная доля неденежных форм расчетов концентрировалась на уровне региональных бюджетов. Широкое использование неденежных форм расчетов на субнациональном уровне позволяло региональным органам власти проводить относительно независимую от центра бюджетную политику. На их долю в середине 90-х годов приходилась основная часть поступлений в региональные бюджеты. Неденежные расчеты стали удобным механизмом, с помощью которого регионы могли увеличить свои налоговые доходы.

Безналичные формы расчетов и связанные с ними искажения цен, с одной стороны, приводили к сокращению оттока денежной наличности с предприятий, но, с другой стороны, снижали финансовую прозрачность предприятий и ограничивали их доступ к внешнему финансированию. Неденежные операции и неплатежи, с одной стороны, позволяли вуалировать результаты исполнения бюджетов, контролировать финансовые потоки предприятий, но, с другой стороны, приводили к истощению государственных и муниципальных финансов.

Таким образом, система оказания бюджетной поддержки экономики еще не эффективна и требует серьезной корректировки. При этом следует исходить из того, что в условиях ограниченных бюджетных ресурсов особое значение приобретают прозрачные механизмы оказания бюджетной поддержки предприятий на конкурсной основе, что будет стимулировать их к использованию своих внутренних возможностей для снижения жесткости бюджетных ограничений.

Список литературы

1. Пилипенко О. И. К вопросу о мультипликации неденежных платежей в России в переходный период / О. И. Пилипенко // Финансы. 2002. № 3. С.63-66.
2. Разрушение системы неплатежей в России: создание условий для устойчивого экономического роста (Доклад всемирного банка) // Вопросы экономики. 2000. № 3. С. 4-45.
3. Тимофеев А. Н. Субсидирование предприятий в условиях децентрализации бюджетной системы / А. Н. Тимофеев. М.: EERC, 2002. 49 с.
4. Хурсевич С. Н. Бюджетная политика: учет реальности / С. Н. Хурсевич, С. А. Сибиряков // Финансы. 2000. № 1. С. 18-20.



СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ «ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ» КАК ИНСТРУМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ЭЛЕМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Л. В. Прохорова

Региональный эксперт Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия»,
к. полит. н., г. Петрозаводск

В процессе преобразований последнего десятилетия в России создана новая система управления, состоящая из государственной власти и местного самоуправления. Местное самоуправление (МСУ) – это власть, но специфическая власть, которая максимально приближена к населению и главной целью которой является удовлетворение потребностей населения. Эти особенности МСУ обуславливают социальную направленность его деятельности, удаленность от политических конфликтов. Решать вопросы обеспечения жизнедеятельности города, удовлетворения потребностей горожан целесообразнее вместе с жителями города, представителями местного сообщества, которые составляют большую часть населения, проживающего на самоуправляющейся территории. В связи с этим возникает вопрос о роли гражданского общества в решении социально значимых для данной территории задач.

Главным процессом, в котором тесно переплетаются интересы органов государственной власти, МСУ и горожан, является бюджет. Интерес со стороны горожан связан, прежде всего, с повышением спроса на качественные услуги, финансируемые из бюджета. Поскольку граждане являются одновременно и налогоплательщиками, и получателями бюджетных услуг, возникает вопрос об эффективности бюджетных расходов.

Вместе с тем бюджет – это сложный финансовый документ, в котором гражданам без помощи специалистов разобраться нелегко. Миссию помощника гражданского общества в вопросах участия в бюджетном процессе взяли на себя негосударственные некоммерческие организации. Пионером в этом на Северо-Западе России в 1998 году стала негосударственная некоммерческая организация «Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия"», начав разработку социальной технологии «Прозрачный бюджет» в рамках проекта «Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять». Город Петрозаводск является одной из самоуправляющихся территорий, где эта технология создавалась и апробировалась. В настоящее время в работу по реализации и дальнейшему развитию технологии на территории Республики Карелия включился Центр бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, созданный в 2003 году.

Социальная технология «Прозрачный бюджет» как единая мегатехнология¹ – 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. Под общественным участием в бюджетном процессе понимается процесс регулярного взаимодействия органов власти и структур гражданского общества или отдельных граждан, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав и интересов граждан и/или отдельных социальных групп в бюджете. Мегатехнология «прозрачный бюджет» включает в себя составляющие технологии:

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

Поскольку социальная технология «Прозрачный бюджет» создавалась как инструмент, используемый гражданами для реализации своих прав и интересов, представляется целесообразным ознакомиться с современными подходами к понятию «гражданское общество».

Существующие в научной литературе многочисленные определения гражданского общества могут быть классифицированы в соответствии с двумя разными подходами.

Первый подход – «теоретико-методологический»², в соответствии с которым гражданское общество – «агрегированное понятие, обозначающее специфическую совокупность общественных коммуникаций и социальных связей, институтов и ценностей, главными субъектами которых являются: гражданин со своими гражданскими правами и гражданские организации: ассоциации, объединения, общественные движения и гражданские институты»³.

В соответствии со вторым подходом понятие гражданское общество представляет нормативную концепцию, которая способствует мотивации и

¹ Замятина М. Ф. Анализ прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе: Тезисы выступления на Международной конференции «Социальная технология "Прозрачный бюджет"». Пушкин; Санкт-Петербург, 11 – 12 июня, 2002 г.

² При такой трактовке гражданское общество идентифицируется с государством особого типа, в котором юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности...» (Голенкова З. Т. и др. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социс. 1995. №6. С.15). См. также: Резник Ю. М. Гражданское общество как феномен цивилизации. Ч.2. Теоретико-методологические аспекты исследования. М., 1998.

³ Голенкова З. Т. Гражданское общество в России // Социс. 1997. №3. С. 26.

мобилизации граждан и социальных факторов на развитие различного содержания и форм гражданской активности. Такая трактовка особо значима для обществ, находящихся в состоянии трансформации⁴. Эта интерпретация связана с реальными процессами внутри социума.

Исходя из вышеизложенного и принимая во внимание результаты дискуссий в ходе реализации мероприятий по созданию технологии «Прозрачный бюджет», приводим следующее определение: гражданское общество – это особая часть социума, охватывающая сферу действий таких общественных отношений и институтов, которые выражают разнообразные потребности, интересы и ценности людей и способствуют реализации прав граждан.

Анализируя взаимодействие структур власти и гражданского общества, следует отметить, что степень их взаимовлияния различна: от почти полной самоизоляции до активного устойчивого взаимодействия. Основными характеристиками этого взаимодействия являются информационный обмен и законотворческая деятельность. На начальной стадии работы – в 1998 году – администрация местного самоуправления г. Петрозаводска и общественные организации были в значительной мере отдалены друг от друга. По мере развития взаимодействия обе стороны (власть и общественность) учились слушать и слышать друг друга, что способствовало усилению степени взаимовлияния.

В течение 1998 – 2004 гг. участниками диалога власти и общественности в бюджетном процессе были негосударственные некоммерческие организации, органы власти и учреждения образования и науки. В ходе осуществления мероприятий проекта проявили интерес, активность, выступили с инициативами более 130 общественных организаций. В состав организационного комитета по созданию и продвижению технологии входили лидеры и члены общественных организаций Армейский клуб «Полигон», «Матери против наркотиков», «Новая общественная политика», «Молодежное единство», «Карельский центр гендерных исследований». Целью этой работы было отстаивание общественных интересов в бюджетном процессе, трансформируемое в повышение эффективности бюджетного процесса. Усилия, предпринятые общественностью, были направлены на то, чтобы в результате действий, предпринятых органами власти, качество бюджетных услуг, оказываемых гражданам города, повысилось.

В этот период укрепилось сотрудничество общественности с органами власти – исполнительной и законодательной: Министерством финансов Республики Карелия, Министерством образования и по делам молодежи Республики Карелия, Законодательным собранием Республики Карелия, а также учреждениями науки и образования: Институтом экономики Карельского научного центра Российской академии наук, Петрозаводским государственным университетом.

⁴ Проблемы становления гражданского общества в России: Тезисы докладов и материалы научно-практической конференции 25 – 26 апреля 1996 г. Красноярск, 1996. С.11.

В течение названного периода времени общественность города и республики апробировала публичные, экспертные, прямые и др. формы общественного участия в бюджетном процессе. Инициировала проведение бюджетных общественных слушаний по темам «Бюджет г. Петрозаводска в 2001 г.: элементы социального партнерства» (март, 2001), «Наркоситуация в г. Петрозаводске: проблемы и пути решения» (декабрь, 2002), к которым общественной организацией «Матери против наркотиков» был подготовлен прикладной бюджетный анализ «О влиянии бюджетной составляющей на стратегии борьбы с наркоманией в г. Петрозаводске», «О Положении о муниципальном гранте» (июнь, 2003), «Социальные программы в бюджете Республики Карелия в 1998 – 2001 гг.». В это время был выполнен прикладной бюджетный анализ по ряду различных тем: экспертами Дружининым П. В., к.т.н., ведущим научным сотрудником Института экономики КарНЦ РАН, по темам: «Межбюджетные отношения в Республике Карелия», «Улучшение обеспечения потребностей населения в услугах здравоохранения через создание условий для повышения прозрачности бюджета и совершенствование межбюджетных отношений», «О взаимодействии администрации г. Петрозаводска в бюджетном процессе с бизнес-структурами»; экспертом Губановой Т. Г., к.э.н., младшим научным сотрудником Института экономики КарНЦ РАН: «Молодежная политика в бюджете г. Петрозаводска в 2001 г.», «Доходная часть бюджета города Петрозаводска и ее структура в 2001 году», экспертом Ревайкиным А. С., д.э.н., главным научным сотрудником Института экономики КарНЦ РАН, – «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».

Результатами проведенной работы стали:

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

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

Об этом свидетельствует следующее. Во-первых, это наличие сайта администрации г. Петрозаводска и размещение на нем бюджетной информации, в то время как на начало реализации проекта бюджетная информация по г. Петрозаводску была слабо представлена в СМИ; по Республике Карелия принятый бюджет стал публиковаться с 2000 г. в республиканской газете «Карелия» с приложениями, но без комментариев. Публикация в 2003 г. в виде отдельной

книги (147 стр.) отчета Министерства финансов РК о работе за 2002 г., подготовленного на заседание Правительства РК (10.02.03) делает доступной информацию о результатах реализации финансовой и бюджетной политики Правительства РК за прошедший год. Структура и содержание отчета обеспечивают достаточно высокую степень доступности материала читателю, а наглядность обеспечивается наличием таблиц, графиков, диаграмм. По мнению А. С. Колесова, заместителя премьер-министра, министра финансов РК, информирование населения – одно из направлений деятельности Министерства финансов РК. Так, в 2002 г. в республиканских СМИ было опубликовано и вышло в эфир более 400 материалов, подготовленных пресс-службой Министерства финансов РК либо при ее непосредственном участии, основными темами которых были: подготовка и утверждение республиканского бюджета на 2003 г., исполнение бюджета в 2002 г., межбюджетные отношения и др.

Большим и хорошим подспорьем в работе общественности по участию в бюджетном процессе стало создание Web-сайта Open Budget Петрозаводского государственного университета, на котором размещается информация о бюджетах большинства субъектов Российской Федерации.

Факт большей открытости власти подтверждается также и тем, что с 2001 года в Законодательном собрании РК проводятся открытые бюджетные слушания по обсуждению итогов бюджетного года и обсуждению проекта бюджета на следующий календарный год. Создан и пользуется успехом Web-сайт Open Budget Петрозаводского государственного университета, на котором размещена информация о бюджетах большинства субъектов Российской Федерации.

– Повышение роли депутатского корпуса и общественности в бюджетном процессе, инициированное совместными усилиями власти и общественности. Оно связано, прежде всего, с введением в практику деятельности Законодательного собрания Республики Карелия с мая 2001 г. проведения открытых Бюджетных парламентских слушаний по отчету об исполнении бюджета (уникальный для Северо-Запада России факт), 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. Во-вторых, это публикация приглашения на Бюджетные парламентские слушания в республиканской газете «Карелия» для заинтересованных лиц и представителей общественных организаций. Данный факт свидетельствует о том, что парламентские слушания рассматриваются властью как один из способов участия общественности в бюджетном процессе, и такая практика впервые имела место в Республике Карелия в 2001 году.

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

Основа коммуникаций между первым и третьим секторами была заложена на семинарах, в которых участвовали НКО и представители властных структур. Такие семинары по мнению лидеров НКО Д. Рогаткина, Л. Бойченко, В. Кебкало)⁵:

- повысили профессионализм лидеров общественных организаций в области бюджетной политики, бюджетного процесса и общественного участия и создали условия для взаимодействия с властью;
- изменили позицию чиновников (произошел переход с позиции неприятия НКО представителями органов власти на позицию партнеров);
- НКО перестали быть просителями бюджетных средств, к ним пришло осознание себя как социальных партнеров в бюджетном процессе;
- значительно повысили уровень обоснованности проектов;
- стимулировали к официальной регистрации организаций и установления отношений с властью.

По мнению С. И. Начиновой, начальника Комитета по делам молодежи администрации МСУ г. Петрозаводска, проведенные семинары содействовали активизации взаимоотношений с НКО:

- по молодежной политике примерно 1/3 бюджетных средств распределяется на конкурсах (в основном, проекты НКО);
- 2000-2001 гг. – активно отработывалась модель создания городской социальной программы с участием НКО и жителей города на базе молодежной политики г. Петрозаводска;
- в 2002 году при непосредственном активном участии было обеспечено трудоустройство молодежи в летнее время (20000 человек), при этом снижение преступности в летнее время в городе на 25%;
- анализ, выполненный экспертом Т. Г. Губановой впервые показал сотрудникам Комитета, какой экономический эффект (привлечение дополнительных ресурсов для реализации молодежной политики) может дать взаимодействие с НКО;
- в 1999 году в конкурсе летних проектов участвовали 3 НКО, в 2002 году – 18 НКО;
- с 2001 года стала в основном силами молодежных НКО проводиться Ярмарка молодежных инициатив, на которой на основе публичной защиты проводится отбор проектов на конкурс (рекомендация для администрации). В 2001 году ее посетили 1500 жителей города, а осенью 2002 года – уже 4750 человек, что свидетельствует о росте ее популярности среди молодежи города.

⁵ Замятина М. Ф. Мониторинг социальной технологии «Прозрачный бюджет» в Республике Карелия // Web-сайт Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

Следует отметить, что С. И. Начинова была участником семинаров, проводимых в рамках проекта и высоко оценивает деятельность «Стратегии» в этой области с точки зрения практической значимости.

– Организационные изменения в структуре гражданского общества. В результате совместной деятельности структур гражданского общества и органов власти в 2002 году была создана постоянно действующая рабочая группа по организации взаимодействия между администрацией самоуправления города Петрозаводска и общественностью, в 2003 году был создан и работает Совет неправительственных организаций при председателе Законодательного собрания РК; с 2003 года в Петрозаводском государственном университете создан Центр бюджетного мониторинга.

Отмечая общие результаты работы по созданию и апробации социальной технологии «Прозрачный бюджет» и акцентируя внимание на ней как инструменте гражданского общества, нам представляется не менее важным и значимым выделение из общей структуры названной технологии такой составляющей, как образовательная технология, и роли последней в процессе гражданского образования взрослого населения.

Одной из составляющих мегатехнологии «Прозрачный бюджет», как было отмечено выше, является образовательная технология. В ходе реализации проектной деятельности центром «Стратегия» и Центром бюджетного мониторинга был проведен ряд образовательных семинаров. Целью проведения семинаров являлось просвещение их участников в вопросах нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса, обучение формам участия общественности в бюджетном процессе на различных его стадиях, обучение ведению переговорного процесса и реализации такой функции структур гражданского общества как функция медиатора – посредника в разрешении конфликта интересов различных уровней власти (муниципальной, региональной).

Учитывая актуальность гражданского образования взрослого населения России и Республики Карелия как субъекта Федерации, слабый уровень знания норм и правил жизни в обществе, в том числе связанных и с реализацией социальных прав гражданина, взрослым населением территории и анализируя содержание проведенных семинаров, можно сделать вывод о том, что названные семинары стали одной из форм гражданского образования населения, проживающего на территории города Петрозаводска и в целом Республики Карелия. При этом гражданское образование мы рассматриваем «как систему обучения и воспитания личности, предусматривающую создание условий для становления и реализации нравственной гражданской позиции, гражданской компетентности и приобретения опыта общественно полезной гражданской деятельности в контексте непрерывного образования; образование взрослых – как организованную и поддерживаемую обществом и государством образовательную деятельность, направленную на развитие потребностей, навыков и

знаний в период самостоятельной жизни человека»⁶. В образовательных семинарах приняли участие около трехсот граждан города и республики, рекомендации по формам участия в бюджетном процессе получили представители более 130 негосударственных некоммерческих организаций. Процесс консультирования руководителей НКО можно охарактеризовать как непрерывный – он продолжается и в настоящее время в рамках проектов, реализуемых Центром бюджетного мониторинга. Таким образом, вышеперечисленные семинары стали значительным вкладом структур гражданского общества в процесс гражданского образования населения РК, оказали положительное воздействие не только на повышение образовательного уровня участников, но и расширили их коммуникационные и аналитические навыки. Общественные слушания способствовали формированию мотивации к общественному участию в бюджетном процессе, а также распространению накопленного опыта развития устойчивых связей между муниципальной, региональной властью и общественностью.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что в 1998 – 2004 гг. город Петрозаводск (Республика Карелия) стал одной из самоуправляющихся территорий, на которой усилиями негосударственных некоммерческих организаций при поддержке учреждений науки и образования, с участием органов власти была создана и апробирована социальная технология «Прозрачный бюджет», рассматриваемая нами как инструмент гражданского общества в реализации прав и интересов граждан. Одной из важнейших составляющих мегатехнологии «Прозрачный бюджет» является образовательная технология, которая в ходе проведенной работы оценивается участниками проектов и автором как элемент гражданского образования взрослого населения Республики Карелия. Данный вывод представляется исключительно актуальным в связи с введением в действие с 2005 года Федерального закона «Об основах местного самоуправления в Российской Федерации», одним из положений которого является обсуждение проекта бюджета муниципального образования до его принятия на открытых слушаниях – слушаниях с участием общественности. В Республике Карелия и городе Петрозаводске имеются ресурсы и возможности для реализации данного и других положений названного закона. Один из таких ресурсов – опыт организации взаимодействия власти и общественности, накопленный в ходе создания социальной мегатехнологии «Прозрачный бюджет».

⁶ Овчинников Г. А. Гражданское образование взрослых в современном обществе. СПб., 2003. С. 3.



СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

А. С. Ревайкин

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

Актуальность темы определяется рядом обстоятельств.

Во-первых, финансовая помощь занимает важное, а иногда и решающее место в формировании доходной части бюджетов большей части муниципальных образований. Во-вторых, больше всего разногласий в процессе разработки и утверждения бюджетов муниципальных образований возникает по проблемам распределения фонда финансовой помощи, его обоснованности. Необходимость финансовой помощи обусловлена рядом причин. Во-первых, существенными различиями в уровне социально-экономического развития муниципальных образований. Этим в значительной степени определяются значительные различия в доходном потенциале муниципальных образований. Во-вторых, нестабильностью закрепляемых налогов за бюджетами муниципальных образований и нормативов по регулируемым доходам. В-третьих, наметившейся в последнее время тенденцией в распределении доходного потенциала в сторону увеличения доли республиканского бюджета.

Если вторая и третья причины во многом носят субъективный характер, то первая причина имеет объективное основание.

Исходным в определении необходимости финансовой помощи муниципальным образованиям является самодостаточность собственных доходов. Это в свою очередь определяется рядом факторов, важнейшим из которых является доходный потенциал территории муниципального образования.

Доходный потенциал муниципальных образований в республике определяется Минфином РК прямым счетом по налогооблагаемой базе по каждому налогу (табл. 1). В свою очередь, каждое муниципальное образование делает свои расчеты, как правило, отличающиеся по объему доходного потенциала. Разница между данными Минфина РК и данными муниципальных образований во многом обусловлена обоснованностью прогноза налогооблагаемой базы по налогам и платежам. Это, в свою очередь, зависит от полноты и достоверности используемой информации. При нынешнем состоянии федеральной государственной статистики и отсутствии региональной и муниципальной статистики проблема полноты и достоверности данных государственной статистики, необходимой для прогноза налогооблагаемой базы, является актуальной и острой.

Таблица 1

*Доходный потенциал муниципальных образований Республики Карелии
(в расчете на одного жителя, руб.)*

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Петрозаводск	1854	3052	4036	9570	7129
Сортавала	1254	2326	3266	5247	4014
Сегежа	1923	4104	7185	-43	7275
Костомукша	6228	9636	9404	14182	15018
Кемский	2420	2983	4785	7405	7519
Кондопога	22508	8695	8843	10638	12383
Питкяранта	1106	2959	6035	3568	5573
Беломорский	1398	2353	3288	4860	4841
Калевальский	1670	3187	3710	4903	6253
Лахденпохья	1090	1936	2288	1923	2878
Медвежьегорский	1001	1691	2193	3705	3560
Муезерский	1986	4856	4695	5948	6235
Олонецкий	721	1526	1817	2871	2542
Прионежский	1370	3420	5182	5660	8320
Пряжинский	1189	2127	2648	4315	6796
Пудожский	999	1979	2607	4338	3416
Суоярвский	1731	4127	4348	5015	6230
Вепсская волость	723	1339	2126	6339	5221
В среднем по муниципальным образованиям	1860	3546	4510	7129	6869

В 1998 г. и в 1999 г. в 13 муниципальных образованиях доходный потенциал был ниже среднереспубликанского уровня. Различие между минимальной и максимальной величинами соответственно составило 8,6 и 7,2 раза. В последующие годы в большинстве муниципальных образований доходный потенциал был ниже среднереспубликанского и различие между минимальной и максимальной величинами составляло 5,2-4,9 раза.

Если налоговый потенциал территорий муниципальных образований характеризует возможности налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, то собственные доходы (точнее условно собственные) муниципальных образований определяют возможности обеспечения расходов бюджета. Уровень самодостаточности собственных доходов является одним из показателей, определяющих необходимость финансовой помощи.

О том, как сложились собственные доходы в муниципальных образованиях РК, показывают данные таблицы 2.

*Собственные доходы муниципальных образований РК
в расчете на одного жителя, руб.*

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Петрозаводск	1006	1841	2337	2314	2775	3810
Сортавала	843	1265	1909	2263	2833	2457
Сегежа	1266	2290	4290	2665		3277
Костомукша	1944	4925	5721	5987	7800	8075
Кемский	1510	1523	2721	3940	3258	3940
Кондопога	1284	4419	5072	5091	4681	4217
Питкяранта	681	1635	3595	2418	2676	3059
Беломорский	951	1491	2152	2047	2381	2929
Калевальский	960	1587	1823	2503	3628	3926
Лахденпохья	657	978	1218	1315	1827	1692
Медвежьегорский	838	1797	2175	2261	3938	3158
Муезерский	691	972	1350	1145	1889	2077
Олонецкий	461	1265	1412	1302	1464	1498
Прионежский	818	1846	3046	2908	1641	3585
Пряжинский	681	1062	1663	1503	2114	2008
Пудожский	593	1115	1662	1517	2212	2334
Суоярвский	1036	2106	2163	2074	2859	3113
Вепсская волость	465	821	1352	1659	2599	3092
В среднем по муниципальным образованиям	994	1975	2649	2440	2923	3475

Данные таблицы 2 показывают, что во всех муниципальных образованиях произошло заметное увеличение собственных доходов. В то же время между муниципальными образованиями и в каждом муниципальном образовании в динамике по годам масштабы и темпы прироста собственных доходов существенно различаются. Различие между минимальной и максимальной величинами за все годы, за исключением 1999 г., было на уровне 4,2- 4,8 раза.

Для приведения среднедушевых собственных доходов муниципальных образований к сопоставимому виду рассчитывается индекс бюджетных расходов. Он представляет собой отношение показателя среднедушевых расходов отдельного муниципального образования к показателю, сложившемуся в среднем по РК (табл. 3).

Индекс бюджетных расходов

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Петрозаводск	0,71	0,77	0,77	0,76	0,67
Сортавала	1,04	1,09	1,05	1,04	0,88
Сегежа	1,22	1,14	1,38	1,13	0,9
Костомукша	2,9	1,78	1,88	1,28	1,06
Кемский	1,26	0,85	1,09	1,16	1,06
Кондопога	0,87	1,65	1,52	0,99	0,78
Питкяранта	0,93	1,1	1,26	1,08	0,89
Беломорский	1,07	1,1	1,13	1,32	1,05
Калевальский	1,63	1,12	0,84	1,66	1,32
Лахденпохья	0,97	0,93	0,86	1,15	1,03
Лоухский	1,21	1,09	0,82	1,48	1,22
Медвежьегорский	0,84	0,9	0,9	1,05	0,96
Муезерский	1,43	1,36	1,07	1,4	1,24
Олонецкий	0,93	0,68	0,56	1,24	1,02
Прионежский	1,05	1,16	1,02	0,98	0,91
Пряжинский	0,98	0,82	0,86	1,02	0,91
Пудожский	0,76	0,88	0,93	1,13	1,06
Суоярвский	1,08	1,21	1,18	1,18	0,95
Вепсская волость	1,25	1,06	1,35	1,23	0,96

Основными факторами, определяющими собственные доходы, включая приведенные собственные доходы муниципальных образований, являются:

- источники доходной базы по налогам и сборам, размеры ставок по ним, закрепленные законодательными актами за муниципальным уровнем бюджетов;

- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов;

- доходы от использования муниципального имущества, доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, доходы от продажи муниципального имущества;

- уровень собираемости налогов и сборов;

- ассигнования на финансирование отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления.

При наличии законодательной базы формирования собственных доходов муниципальных образований важными нерешенными проблемами, определяющими их обоснованность, являются:

- нечеткое разграничение полномочий между государством и местным самоуправлением в формировании собственных бюджетных доходов муниципальных образований;
- крайне ограниченные источники собственных налогов и сборов;
- несоответствие собственных доходов расходным полномочиям органов местного самоуправления;
- большая зависимость от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, нестабильность их и ставок по ним;
- незаинтересованность органов местного самоуправления в увеличении налогооблагаемой базы, включая и собственную, и собираемости налогов и сборов.

Критерием самодостаточности собственных доходов для муниципальных образований в Республике Карелия является соответствие приведенных среднедушевых собственных доходов муниципального образования среднереспубликанскому уровню.

Расчет бюджетных расходов муниципальных образований в РК осуществляется на основе республиканских социальных и финансовых нормативов, утвержденных Законом РК «О республиканских социальных и финансовых нормативах Республики Карелия». Эти нормативы дифференцируются по районам (городам) республики с выделением городской, сельской местности, территорий, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, и других факторов. И только по ограниченному кругу бюджетных услуг, по которым не установлены республиканские социальные и финансовые нормативы, расходы определяются методом прямого счета. Использование нормативного метода в расчетах бюджетных расходов муниципальных образований позволило повысить уровень обоснованности финансовой помощи (табл. 4).

Таблица 4

Расходы в бюджетах муниципальных образований Республики Карелия в расчете на одного жителя, руб.

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Петрозаводск	1071	2040	2633	3470	4125
Сортавала	1568	2885	3571	4691	5433
Сегежский	1843	3019	4682	5104	5537
Костомукша	4443	4714	6380	5835	6513
Кемский	1910	2262	3696	5264	6547
Кондопога	1317	4361	5166	4554	4824
Питкяранта	1402	2920	4286	4894	5484
Беломорский	1609	2930	3828	5972	6487
Калевальский	2465	2966	2847	7528	8131
Лахденпохский	1467	2455	2915	5247	6323
Лоухский	1830	2878	2782	6732	7519
Медвежьегорский	1271	2381	3054	4697	5943

Продолжение таблицы 4

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Муезерский	2156	3613	3647	6360	7666
Олонецкий	1404	1794	1903	5624	6277
Прионежский	1591	3074	3454	4430	5636
Пряжинский	1480	2184	2930	4576	5592
Пудожский	1142	2344	3155	5110	6541
Суоярвский	1638	3197	4005	5363	5857
Вепсская волость	1885	2798	4611	5600	5883
В среднем по муниципальным образованиям РК	1509	2649	3399	4595	5323

Данные таблицы 4 показывают, что по всем муниципальным образованиям произошел значительный рост бюджетных расходов. Общей тенденцией является большая дифференциация между муниципальными образованиями в динамике по годам по масштабам и темпам прироста. Разница между минимальной и максимальной величинами сократилась с 3,9 раза до 1,4 раза.

Рассмотрим обеспеченность расходов в бюджетах муниципальных образований с позиции самодостаточности доходного потенциала и собственных доходов (табл. 5).

Таблица 5

*Обеспеченность расходов бюджетов муниципальных образований:
в числителе – доходным потенциалом, в знаменателе – собственными доходами*

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Петрозаводск	173	150	153	275	232
	94	90	89	81	92
Сортавала	80	81	91	112	74
	54	44	53	60	45
Сегежа	104	136	153		131
	69	76	92		59
Костомукша	154	204	147	243	231
	44	104	90	134	124
Кемский	127	132	129	141	115
	79	67	74	62	60
Кондопога	194	199	171	234	257
	97	101	98	103	87
Питкяранта	79	101	141	73	102
	49	56	93	55	56
Беломорский	87	80	85	76	75
	59	51	56	40	45

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Калевальский	68	107	170	65	77
	39	53	64	48	48
Ланденпохья	74	79	78	37	46
	44	40	42	35	27
Лоухский	74	119	132	97	75
	46	62	78	58	42
Медвежьегорский	79	71	72	79	60
	54	41	44	40	35
Муезерский	92	134	129	93	81
	52	66	70	48	42
Олонецкий	51	85	95	51	40
	33	70	74	26	24
Прионежский	86	111	150	128	148
	51	60	88	37	64
Пряжинский	80	97	90	94	122
	46	49	57		36
Пудожский	87	84	83	85	52
	52	48	53	43	35
Суоярвский	106	129	109	93	106
	63	66	54	53	53
Вепсская волость	38	48	46	113	89
	25	29	29	46	53
В среднем по муниципальным образованиям	123	134	133	155	129
	66	75	78	64	45

Данные таблицы 5 показывают:

1. В среднем по муниципальным образованиям республики за все рассматриваемые годы доходный потенциал превышал расходы. Наибольшее превышение было в 2002 г. При этом превышение в среднем по республике обеспечивалось в 1998 г. за счет 6 муниципальных образований, в 2003 г. – 7. В остальных муниципальных образованиях расходы превышали доходный потенциал.

2. Значительная дифференциация по уровню обеспеченности расходов доходным потенциалом. Разница между минимальной и максимальной величинами в 1998 г. составила 5,1 раза, в 2003 г. – 5,6 раза.

3. В 1998 г. во всех муниципальных образованиях собственные доходы не обеспечивали расходы. В 2003 г. только в одном муниципальном образовании собственные доходы превышали расходы. Значительна дифференциация между муниципальными образованиями по уровню обеспеченности собственными

доходами. Разница между минимальной и максимальной величинами в 1998 г. составила 3,9 раза, в 2003 г. – 4,6 раза.

В соответствии с республиканским законом о бюджетном процессе финансовая помощь направляется на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований и рассчитывается пропорционально отклонению их среднедушевых приведенных доходов от среднереспубликанского уровня.

Выравнивание осуществляется в пределах общего объема средств, передаваемых на местный уровень, для пропорционального сокращения разрыва подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований с уровнем бюджетной обеспеченности в среднем по республике. В свою очередь, объем этих средств определяется собственными доходами консолидированного бюджета РК и помощью на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности из фонда финансовой поддержки регионам федерального бюджета.

Расчет финансовой помощи муниципальным образованиям из республиканского бюджета в РК производится по формуле:

$$ФП_i = ((СД_{дб} * ИБР_i) - СДД_i) * N_i,$$

где: $ФП_i$ – финансовая помощь муниципальному образованию; $СДД_{дб}$ – среднедушевые доходы в среднем по республике; $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов муниципального образования; $СДД_i$ – среднедушевые доходы муниципального образования (табл. 6).

Таблица 6

Финансовая помощь муниципальным образованиям в расчете на одного жителя: в числителе – в рублях, в знаменателе – доля финансовой помощи в общих доходах, %

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Петрозаводск	32	107	175	816	0
	3	5	7	29	0
Сортавала	380	1106	1237	2262	2069
	31	55	39	57	45
Сегежа	74	963	461	1753	1337
	6	30	10	42	29
Костомукша	47	0	0	0	0
	2	0	0	0	0
Кемский	209	402	1066	1698	1519
	12	21	28	38	28
Кондопога	8	84	0	278	0
	0,6	2	0	7	0
Питкяранта	395	750	909	2058	1512
	37	31	20	52	33
Беломорский	343	1408	1292	3256	2476
	26	52	37	68	46

Города и районы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Калевальский	803 45	661 27	684 27	3560 57	2861 42
Лахденпохья	401 38	1262 56	1781 59	2995 70	3579 68
Лоухский	459 35	551 22	432 17	3448 62	3111 50
Медвежьегорский	290 29	1186 55	1642 55	2685 67	2880 58
Муезерский	372 25	1032 30	1108 30	3031 58	3163 49
Олонецкий	519 53	374 23	628 31	3486 76	3740 71
Прионежский	254 24	816 31	272 8	1151 32	1120 24
Пряжинский	442 39	876 45	1307 44	2660 66	2658 57
Пудожский	214 26	1132 50	1438 46	2530 60	3070 57
Суорвский	293 22	640 23	1053 33	2082 48	1776 36
Вепсская волость	920 66	1332 57	3022 69	2435 57	1820 37
В среднем по муниципальным образованиям	189 16	591 21	615 19	1607 43	1228 26

Данные таблицы 6 показывают:

1. В бюджетах всех муниципальных образований, за исключение одного в 2000 г. и трех в 2003 г, была финансовая помощь.

2. Общей тенденцией является увеличение суммы финансовой помощи и ее доли в общих доходах. Существенна дифференциация между муниципальными образованиями по сумме финансовой помощи, масштабам прироста, по доле в общих доходах.

3. Сократилась разница между минимальной и максимальной величинами финансовой помощи с 29 раз до 3,2 раза, по ее доле в общих доходах – с 22 раз до 2,4 раза.

Возможности финансовой помощи республиканского бюджета муниципальным образованиям, их обоснованность во многом зависят от объективности в обосновании финансовой помощи субъектам РФ из Федерального фонда финансовой поддержки регионам. Существенные недостатки действующей «Методики расчетов средств Федерального фонда финансовой поддержки

субъектов Российской Федерации”, отсутствие федерального закона о социальных стандартах не позволяют объективно формировать и обоснованно распределять ФФПР. Отсутствие четкого разграничения доходных и расходных бюджетных полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, необеспеченность расходных полномочий субъектов РФ, муниципальных образований собственными доходами определяют не только большую зависимость доходов от финансовой помощи, но и ее обоснованность.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский, В. П. Бочаров

Воронежский государственный университет, г. Воронеж

Главным документом, определяющим основные подходы к управлению доходами субфедеральных бюджетов в России, является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Анализ данного документа позволяет сделать вывод о том, что управление доходами региональных бюджетов в РФ производится на основе традиционного подхода. Так, одним из принципов межбюджетных отношений в России является выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований¹. В состав доходов субфедеральных бюджетов входят регулирующие налоги² и финансовая помощь из федерального бюджета³.

Также из Бюджетного кодекса РФ следует, что управление доходами субфедеральных бюджетов в России в значительной степени централизовано. Причем данная централизация оказывается на практике гораздо шире, чем следует из законодательства. Субфедеральным властям и органам местного самоуправления предоставлены ограниченные полномочия в области формирования собственных налоговых доходов. Субфедеральные власти могут вводить собственные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять налоговые льготы в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством РФ⁴. Следует отметить, что налоговым законодательством к собственным налогам консолидированных бюджетов регионов отне-

¹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. (ред. 23.12.2003). п. 2, ст. 129.

² Там же, ст. 55-56.

³ Там же, ст. 44, 57.

⁴ Там же, п. 1, ст. 59, п. 1, ст. 64.

сены налоги, обеспечивающие незначительный объем поступлений, не обладающий в краткосрочном периоде достаточным потенциалом роста.

Во-вторых, положениями Бюджетного кодекса установлено, что в доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ для целей финансирования централизованных мероприятий⁵, т. е. часть собственных доходов субфедеральных бюджетов может быть централизована в вышестоящем бюджете.

В-третьих, нормативы отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов, обеспечивающих поступление основной доли доходов субфедеральных бюджетов, могут корректироваться каждые три года. Кроме того, в Бюджетном кодексе делается допущение, что срок действия нормативов может быть сокращен в случае внесения изменений в налоговое законодательство РФ⁶.

Большая степень централизации управления доходами бюджетной системы России влечет за собой значительную зависимость поступлений субфедеральных бюджетов от решений, принимаемых на федеральном уровне власти. Данную зависимость усиливает нестабильность налогово-бюджетного законодательства. Так, за период 1998-2002 гг. неоднократно подвергались изменениям как состав собственных налоговых доходов региональных бюджетов, так и пропорции распределения федеральных регулирующих налогов.

Далее проанализируем, насколько зависимыми от решений, принимаемых на федеральном уровне, являются доходы консолидированного бюджета Воронежской области, и оценим возможные последствия складывающейся ситуации.

В таблице 1 представлена структура доходов консолидированного бюджета Воронежской области за ряд лет.

Таблица 1⁷

Структура доходов консолидированного бюджета Воронежской области

Вид дохода	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Собственные доходы ⁸ (млн. руб.)	1290,1	1948,4	2390,8	2225,9	3005,6
– доля в общей сумме доходов (%)	33	37	38	24	24
Регулирующие налоги (млн. руб.)	1792,3	2475,5	2723,5	3953,5	5287,8
– доля в общей сумме доходов (%)	47	47	43	44	43

⁵ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. (ред. 23.12.2003. п. 2, ст. 39.

⁶ Там же, ст. 52, 58.

⁷ Здесь и далее таблицы, относящиеся к доходам консолидированного бюджета, областного бюджета и бюджетов муниципальных образований, составлены по данным администрации Воронежской области.

⁸ В состав собственных доходов консолидированного бюджета Воронежской области включены доходы в соответствии со ст. 47 БК РФ.

Продолжение таблицы 1

Вид дохода	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Финансовая помощь из федерального бюджета (млн. руб.)	755,3	840,1	1188,5	2846,0	3989,6
– доля в общей сумме доходов (%)	20	16	19	32	33
Всего доходов консолидированного бюджета ⁹ (млн. руб.)	3837,7	5264,0	6302,8	9025,3	12283,0
– доля в общей сумме доходов (%)	100	100	100	100	100

Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что доходы консолидированного бюджета области имеют высокую степень зависимости от решений федеральных властей. Так, в 2002 году доля собственных доходов бюджета территории составляла только 24% доходов анализируемого бюджета, регулирующих налогов – 43%, а финансовой помощи – 33%.

Данная зависимость имеет негативную тенденцию увеличения. За период 1998-2002 гг. доля собственных доходов консолидированного бюджета уменьшилась на 9 процентных пунктов, регулирующих налогов – на 4 процентных пункта, а доля финансовой помощи из федерального бюджета возросла на 13 процентных пунктов.

Общая сумма доходов консолидированного бюджета области с учетом индекса роста потребительских цен¹⁰ за 5 лет увеличилась на 40%. При этом объем собственных доходов возрос всего на 2%, сумма регулирующих налогов увеличилась на 29%, а размер финансовой помощи – в 2,3 раза.

Ситуация еще более усложняется тем, что объема поступающих в консолидированный бюджет области доходов недостаточно для исполнения всех возложенных на субфедеральные власти обязательств. Об этом наглядно свидетельствует объем кредиторской задолженности бюджета региона перед получателями бюджетных средств, который на конец 2002 г. составил 2292,5 млн. руб., или 19% доходов бюджета. Кроме того, растет сумма бюджетных ссуд, привлекаемых из федерального бюджета. За 2000-2002 г. объем задолженности по бюджетным ссудам возрос в 2,5 раза и составил 499,5 млн. руб.

В условиях недостаточности бюджетных средств субфедеральные власти максимально используют свои полномочия по введению собственных налогов. Областные органы власти и органы местного самоуправления вынуждены устанавливать максимальные из предельных ставок региональных и местных на-

⁹ Здесь и далее для приведения данных в сопоставимые условия в доходах бюджета 2002 года не учтены налог на пользователей автомобильных дорог и налог на владельцев транспортных средств.

¹⁰ Здесь и далее динамика анализируемых показателей приведена с учетом индекса роста потребительских цен. Согласно данным управления экономического развития администрации Воронежской области, индекс роста потребительских цен в 1999 году составил 1,363; 2000 г. – 1,227; 2001 г. – 1,2; 2002 г. – 1,142.

логов, установленных федеральным законодательством. Объем предоставляемых налоговых льгот низок и имеет тенденцию к снижению. Так, если в 1999 г. льготы были предоставлены в размере 284,3 млн. руб. (15% собственных доходов), то в 2002 году данный показатель составил 45,7 млн. руб., или 1,6% собственных доходов.

Состав и структура собственных доходов консолидированного бюджета Воронежской области приведены в таблице 2.

Таблица 2

Состав, структура и динамика собственных доходов консолидированного бюджета Воронежской области

Вид дохода	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Налог на имущество предприятий (млн. руб.)	427,0	513,2	608,2	682,6	1051,9
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	33	26	25	31	35
Налог с продаж (млн. руб.)	0,0	254,8	336,4	265,9	289,6
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	0	13	14	12	10
Налоги на совокупный доход (млн. руб.)	6,7	146,8	236,7	416,0	463,9
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	1	8	10	19	15
Земельный налог (млн. руб.)	79,7	148,0	110,1	226,8	451,7
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	6	8	5	10	15
Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (млн. руб.) ¹¹	217,0	373,7	538,0	181,3	22,9
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	17	19	22	8	1
Другие налоги и сборы (плата за лицензирование и регистрацию, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на содержание социальной инфраструктуры, другие местные налоги, отмененные в 1999-2000 гг.) (млн. руб.)	190,7	119,5	111,8	158,9	195,6
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	15	6	5	7	5

¹¹ С 2001 года налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы отменен. В 2001 и 2002 гг. в бюджет поступают только платежи в погашение недоимки по данному налогу.

Продолжение таблицы 2

Вид дохода	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Собственные неналоговые доходы (млн. руб.)	369,1	392,4	449,6	294,4	530,0
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	28	20	19	13	19
Всего собственных доходов консолидированного бюджета (млн. руб.)	1290,1	1948,4	2390,8	2225,9	3005,6
- доля в общей сумме собственных доходов (%)	100	100	100	100	100

Состав собственных доходов консолидированного бюджета региона, приведенный в таблице 2, в основном отвечает требованиям, предъявляемым к субнациональным налогам и сборам. Данные источники доходов имеют немобильную базу налогообложения, равномерно распределены по территории страны, зависят от деятельности субнациональных органов власти, не подвержены прямому влиянию изменения макроэкономических показателей.

Наибольший объем в структуре собственных доходов, как видно из таблицы 2, занимает налог на имущество предприятий. Вместе с тем объем поступлений из данного источника имеет большой потенциал роста. Этому есть несколько причин:

- устарели оценочные данные (инфляция быстро ведет к искажению показателей);
- недостаточен объем кадастровых данных, а регистрация ведется несистематически;
- неэффективно взимание налогов, недостаточен контроль, значителен объем задолженности по оплате налогов.

Устранение вышеуказанных причин неэффективного сбора налога на имущество позволит увеличить объем его поступлений в региональный бюджет и несколько повысить самостоятельность субъектов Федерации. Так, проведенная в 2002 г. реструктуризация задолженности в бюджет по налогу на имущество позволила снизить объем недоимки по данному налогу и обеспечить своевременную уплату текущих платежей, что повлияло на увеличение поступлений по налогу в региональный бюджет.

Вторым по значению для бюджета региона на протяжении 1998-2000 гг. являлся налог на содержание жилищного фонда и социально-культурной сферы. Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что в 1998 г. поступления от вышеназванного источника составляли 17% собственных доходов бюджета области, а в 2000 г. – 22%. Отмена с 2001 г. указанного налога повлекла за собой значительные потери собственных доходов бюджета области и снизила самостоятельность субфедеральных органов власти. Так, по произведенным нами расчетам, консолидированный бюджет области в результате отмены на-

лога на содержание жилищного фонда и социально-культурной сферы в 2001 году недополучил 465,5 млн. руб., или 21% собственных доходов 2001 года. Следует отметить, что объем потерь в последующие годы будет увеличиваться, так как в анализируемом периоде в доходы бюджета региона еще продолжает поступать недоимка по отмененному налогу.

Как видно из таблицы 2, налог с продаж в среднем за анализируемый период составлял примерно 12% собственных доходов. Его отмена приведет к еще большему снижению собственных доходов консолидированного регионального бюджета.

Зависимость доходов бюджета региона от федеральных властей усиливает централизация в федеральном бюджете части земельного налога и налога на вмененный доход. Так, только в 2002 году в федеральном бюджете было централизовано примерно 193,6 млн. руб. земельного налога, или 6% собственных доходов бюджета региона 2002 года.

В состав собственных неналоговых доходов региональных бюджетов входят поступления от использования государственной и муниципальной собственности, административные платежи и штрафы. Следует отметить крайне низкий объем поступлений от данного источника доходов, который в 2002 году составил всего 19% собственных доходов, или 4% общего объема доходов консолидированного бюджета области. Кроме того, за период 1998-2002 гг. данные поступления снизились на 32%. Это свидетельствует о неэффективном использовании государственной и муниципальной собственности на территории области. Так, в 2002 году в областной бюджет поступило дивидендов всего на 48,0 тыс. руб., тогда как область имеет долю в уставных капиталах 46 хозяйствующих субъектов, а номинальная стоимость пакета акций составляет 81,7 млн. руб. Кроме того, в областной бюджет поступает только 30% из возможных доходов от сдачи в аренду государственного имущества. Платежи от государственных и муниципальных организаций составили всего 0,2% неналоговых доходов областного бюджета.

Согласно данным таблицы 1, основную долю доходов в структуре поступлений консолидированного бюджета области составляют регулирующие налоги. Состав и структура регулирующих налогов представлены в таблице 3.

Таблица 3

Состав, структура и динамика регулирующих налоговых доходов консолидированного бюджета Воронежской области

Вид дохода	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Налог на прибыль предприятий (млн. руб.)	563,6	918,4	911,2	1434,4	1794,0
- доля в общей сумме регулирующих налогов (%)	31	37	34	36	34

Продолжение таблицы 3

Вид дохода	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Налог на доходы физических лиц (млн. руб.)	554,6	711,7	1019,6	2017,1	2979,9
- доля в общей сумме регулирующих налогов (%)	31	29	37	51	56
Налог на добавленную стоимость (млн. руб.)	516,5	564,6	490,8	0,0	0,0
- доля в общей сумме регулирующих налогов (%)	29	23	18	0	0
Акцизы (млн. руб.)	110,5	221,5	221,4	357,2	364,3
- доля в общей сумме регулирующих налогов (%)	6	9	8	9	7
Другие регулирующие налоги (млн. руб.)	47,1	59,3	80,5	144,8	146,9
- доля в общей сумме регулирующих доходов (%)	3	2	3	4	3
Всего регулирующих налоговых доходов консолидированного бюджета (млн. руб.)	1792,3	2475,5	2723,5	3953,5	5287,8
- доля в общей сумме регулирующих налогов (%)	100	100	100	100	100

Из данных таблицы 3 видно, что структура регулирующих доходов региона за анализируемый период претерпела изменения. За 1998-2002 гг. на 26 процентных пунктов возросла доля налога на доходы физических лиц, а НДС перестал быть источником формирования региональных бюджетов. Доля поступлений от налога на прибыль и акцизов не подвергалась значительным изменениям. Исключение НДС из состава регулирующих доходов не отвечает теоретическим представлениям о распределении доходов между уровнями бюджетной системы. Данный налог является самым крупным источником формирования доходов государственного бюджета и его сбор необходимо производить в интересах всех уровней бюджетной системы. На протяжении анализируемого периода доля НДС в структуре общего объема налоговых доходов, собранных на территории области в пользу всех уровней бюджетной системы, составляла в среднем 34%. Основной причиной изменения структуры регулирующих доходов стала корректировка нормативов отчислений. Нормативы отчислений на протяжении анализируемого периода устанавливались в размерах, указанных в таблице 4.

*Нормативы отчислений от федеральных регулирующих налогов
в консолидированный бюджет Воронежской области (%)*

Виды федеральных налогов	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
НДС	25	15	15	-	-
Налог на прибыль	22 из 35	19 из 30	19 из 30	24 из 35	16,5 из 24
Налог на доходы физических лиц	100	75	84	99	100

Из таблицы 4 видно, что нормативы отчислений от федеральных регулирующих налогов практически ежегодно подвергались изменениям. Наиболее значительные преобразования осуществлены в 2001 г., а именно:

- произведена централизация 100% НДС в федеральном бюджете;
- увеличен норматив отчислений в доходы региона налога на доходы физических лиц с 84% в 2000 г. до 99% в 2001 г.;
- введена муниципальная ставка налога на прибыль в размере 5%.

По произведенным нами расчетам, в результате централизации НДС в федеральном бюджете консолидированный бюджет области в 2001 г. недополучил 679,6 млн. руб. (17% регулирующих доходов 2001 г.) Выпадающие регулирующие налоговые доходы компенсировались увеличением норматива по налогу на доходы физических лиц в размере 305,6 млн. руб. (8% регулирующих доходов 2001 г.) и введением муниципальной ставки налога на прибыль – 204,1 млн. руб. (5% регулирующих доходов 2001 г.)

Таким образом, в результате произведенных изменений нормативов отчислений консолидированный бюджет Воронежской области в 2001 г. недополучил 169,9 млн. руб. регулирующих налогов (4% регулирующих налогов 2001 г.)

На изменение структуры регулирующих налогов, кроме корректировки нормативов отчислений, повлияли также проводящаяся реструктуризация задолженности по налогу на прибыль и рост заработной платы населения, а также ликвидация кредиторской задолженности по заработной плате. Это повлияло на увеличение поступлений по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц.

Оставляемые на территории области налоговые доходы не обеспечивают потребностей региона в бюджетных расходах. В связи с этим из федерального бюджета в консолидированный бюджет субъекта перечисляется финансовая помощь. На протяжении анализируемого периода основная сумма финансовой помощи была представлена дотацией на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. В 1999 г. ее доля составляла 96% финансовой помощи, в 2000 г. – 74%, в 2001 г. – 56%, в 2002 г. – 57%.

Следует отметить, что дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности предоставляется без установления цели ее использования. Основ-

ная сумма данной дотации направляется на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, приобретение продуктов питания, медикаментов, оплату коммунальных услуг, т. е. на финансирование текущих расходов.

С 2001 года в состав финансовой помощи входят средства на реализацию федеральных обязательств в соответствии с Федеральными законами «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в РФ» и др. В 2001 г. вышеназванные средства составили 17% финансовой помощи, в 2002 г. – 13%.

Средства федерального бюджета на реализацию федеральной программы «Сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов РФ» стали выделяться только с 2002 года. Вместе с тем сумма выделяемых по вышеназванной программе средств составляет всего 0,8% финансовой помощи.

Остальная часть финансовой помощи на протяжении анализируемого периода была представлена взаимными расчетами областного бюджета с федеральным, дотацией на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы, дотацией на частичное возмещение расходов по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг, дотацией на возмещение расходов по содержанию объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, и др.

Анализ встречных финансовых потоков между консолидированным региональным и федеральным бюджетами свидетельствует об их увеличении. Динамика структуры распределения налоговых доходов, собранных на территории области между федеральным и региональным бюджетами, представлена в таблице 5.

Таблица 5

Структура распределения налоговых доходов между федеральным и консолидированным бюджетами Воронежской области

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Федеральный бюджет ¹² (млн. руб.)	1498,0	2766,9	3854,3	6254,8	6636,8
- доля в общей сумме собранных на территории области налоговых доходов (%)	33	38	43	50	44
Консолидированный бюджет области (млн. руб.)	3082,4	4423,9	5114,3	6179,3	8293,4
- доля в общей сумме собранных на территории области налоговых доходов (%)	67	62	57	50	56

¹² Здесь и далее сумма перечислений с территории области в федеральный бюджет приведена согласно данным УМНС РФ по Воронежской области

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Все уровни бюджетов (млн. руб.)	4580,4	7190,8	8868,9	12434,1	14930,2
- доля в общей сумме собранных на территории области налого- вых доходов (%)	100	100	100	100	100

Данные, приведенные в таблице 5, свидетельствуют о том, что доля средств, зачисляемых в консолидированный бюджет субъекта РФ, в период с 1998 по 2002 гг. снизилась на 11 пунктов. Необходимо отметить, что общий объем доходов, собранных на территории области за пять лет, возрос на 42%, при этом доходы, перечисляемые в федеральный бюджет, увеличились на 93%, а в территориальный – только на 17%. Из этого следует, что усилия, предпринимаемые региональными органами власти по наращиванию налогового потенциала области, влияют на рост перечислений в федеральный бюджет и почти не отражаются на доходах бюджета региона. Приведенные тенденции говорят о том, что бюджетная политика государства в большей степени направлена на реализацию интересов федеральных органов власти в ущерб интересам регионов.

Одновременно с ростом перечислений налоговых доходов в федеральный бюджет растет объем финансовой помощи из федерального бюджета.

Соотношение финансовой помощи из федерального бюджета и суммы доходов, переданных с территории Воронежской области в федеральный бюджет в виде налогов в 1999 г. составляло 30%, в 2000 г. – 31%, в 2001 г. – 46%, в 2002 г. – 60%. Таким образом, объем встречных финансовых потоков имеет негативную тенденцию роста. Изменение структуры распределения средств, собранных на территории региона после выделения области дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, отражено в таблице 6.

Таблица 6

Распределение доходов, собранных на территории Воронежской области между федеральным и региональным бюджетами (после выделения региону финансовой помощи)

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Федеральный бюджет (млн. руб.)	742,7	1926,8	2665,8	3408,8	2647,2
- доля в общей сумме собранных на тер- ритории области налоговых доходов (%)	16	27	30	27	18
Консолидированный бюджет области (млн. руб.)	3837,7	5264,0	6203,1	9025,3	12283,0
- доля в общей сумме собранных на тер- ритории области налоговых доходов (%)	84	73	70	73	82

Продолжение таблицы 6

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Все уровни бюджетов (млн. руб.)	4580,4	7190,8	8868,9	12434,1	14930,2
- доля в общей сумме собранных на территории области налоговых доходов (%)	100	100	100	100	100

Из данных, приведенных в таблице 6, видно, что после перераспределения финансовой помощи доля доходов бюджета региона в общей сумме собранных на территории области средств начиная с 2000 г. возрастает. Если в 2000 году анализируемый показатель составлял 70%, то в 2002 г. – 82%. Вместе с тем на протяжении анализируемого периода Воронежская область перечисляла в вышестоящий бюджет средств больше, чем ей возвращалось из федерального бюджета в виде финансовой помощи.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что управление доходами субфедеральных бюджетов в РФ производится в соответствии с традиционной моделью. Анализ основного документа России в области бюджетного законодательства (Бюджетного кодекса РФ) показал, что данное управление отличается высокой степенью централизации, т. е. доходы субфедеральных бюджетов в значительной мере зависят от решений федеральных органов власти. Данную зависимость усиливает нестабильность налогово-бюджетного законодательства. Практически каждый год изменяются состав собственных доходов и нормативы отчислений от регулирующих налогов.

Анализ практики формирования доходов консолидированного бюджета Воронежской области показал, что доходы бюджета области в значительной степени зависят от федеральных органов власти. Собственные доходы в 2002 году составили всего 24% доходов консолидированного бюджета. Кроме того, существует негативная тенденция увеличения данной зависимости. За 1998-2002 гг. объем собственных доходов бюджета региона с учетом индекса роста потребительских цен увеличился всего на 2%, а доля данного показателя в общей сумме доходов консолидированного бюджета снизилась с 33 до 24%.

Состав собственных доходов субфедеральных бюджетов в целом отвечает теоретическим представлениям. Вместе с тем часть собственных налогов (доли земельного налога и налога на вмененный доход), на наш взгляд, недостаточно оправданно централизуется в федеральном бюджете, ослабляя при этом доходную базу региональных бюджетов. Ситуация усложняется тем, что доходов регионального бюджета не достаточно для исполнения возложенных на субфедеральные власти обязательств, о чем свидетельствует растущий объем кредиторской задолженности и увеличение суммы задолженности по ссудам, привлеченным из вышестоящего бюджета.



ТЕХНИКА ФАКТОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ

К. Л. Рожков

Директор Санкт-Петербургского филиала Национального института развития отделения общественных наук РАН, г. Санкт-Петербург

Исследование по теме поддерживается фондом МакАртуров (США), грант № 037PS-03.

Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, в том числе и оценка качества жизни местного населения, является важной составной частью процесса стратегического планирования местного развития и бюджетного процесса. Применяемые для этого методы достаточно разнообразны, их преимущества и недостатки я анализировал на петрозаводской конференции по бюджетам 2003 года (2, с. 114).

Техника местного социально-экономического анализа, используемая мною, позволяет в значительной мере преодолеть такие проблемы, как недостаточность (или вообще отсутствие) местной статистики и местного внутреннего управленческого учета вообще, разрыв между местной статистикой и местной социологией и некоторые другие.

Преимущество техники состоит в том, что первым ее шагом является систематизация фактографического материала о местной жизни – материала, порой совершенно разнородного и собранного из различных источников. Такая систематизация не только частично компенсирует нехватку данных из регулярных информационных источников, но и позволяет задать направление статистического анализа, социологических исследований, то есть ответить на вопрос, на поиске и анализе каких данных следует сосредоточиться в каждом конкретном случае.

В основе техники анализа качества жизни местного населения лежит авторская маркетинговая концепция территории (1, с. 29-94; 2, с. 114-116), в рамках которой ключевым критерием социально-экономического развития территории является ее социальная конкурентоспособность – привлекательность для жизни населения, отражающаяся таких демографических показателях, как:

- миграционный прирост населения,
- естественный прирост населения,
- соотношение естественного прироста и эмиграции коренного населения.

Сочетания значений этих показателей (в первом приближении интервалов – либо больше нуля («+»), либо меньше нуля («-»)) дает восемь демографических «ниш», каждая из которых поддерживается своим состоянием и качест-

вом источников доходов населения, жилого фонда, системы бытовых услуг, социальной сферы, культуры и т. п. Типологическая таблица социальных конкурентных преимуществ поселений (1, с. 99-102; 3) служит при этом инструментом систематизации фактографических данных об интересующем населенном пункте.

Ниже приведен пример применения техники к анализу качества жизни населения подмосковного муниципального образования «Поселок Котельники».

Исходные фактографические данные (2000 г.)

МО «Поселок Котельники» расположено¹ на юго-востоке от Москвы. Его соседями являются:

- с севера – Москва (границы – МКАД и Новорязанское шоссе);
- с юга – МО «Люберецкий район Московской области»;
- с запада (по территории карьера) – МО «Город Дзержинский».

Ближайшие к Котельникам микрорайоны Москвы – «Кузьминки»² и «Капотня»³.

Транспортная схема, соединяющая поселок с соседями:

- маршрутное такси до ст/м «Кузьминки» (Москва) по Новорязанскому шоссе;
- железная дорога Рязанского направления (проходит через Люберецкий р-н);
- автодорога до Дзержинского (Дзержинское шоссе).

Территория поселка состоит⁴ из нескольких микрорайонов – «Белая Дача», «Силикатный», «Ковровый» и «Опытное поле», каждый из которых сложился вокруг крупного предприятия, имеет географический центр и обладает относительно автономной инженерной и социальной инфраструктурой. При этом исторического центра у самого поселка нет, географический центр находится в месте расположения автобусной станции.

Территория поселка используется под:

- городские нужды;
- ведение сельского хозяйства (крупнейшее в ближнем Подмосковье тепличное плодоовощное хозяйство – агрофирма «Белая дача»), в том числе – пионерное (ГУП «Опытное поле»⁵);
- промышленное производство (ГОК – горнообогатительный комбинат на песчаном карьере, АО «Люберецкие ковры»⁶);

¹ Источник – карта Москвы и пригородов.

² В Кузьминках находится один из крупнейших лесопарков Москвы, на территории которого находятся захоронения химических отходов.

³ В Капотне находится одна из двух крупнейших ТЭЦ Москвы.

⁴ Источник – схематический план поселка.

⁵ В последнее время практически банкрот. Источник – встреча администрации с руководителями крупнейших предприятий.

- торговлю (система оптовых складов + крупнейший в Москве рынок подержанных автомобилей);
- финансовую деятельность (отделение Сбербанка).

Существуют свободные участки земли под застройку.

Юридически МО «Поселок Котельники» образовалось в 1995 г. с принятием закона РФ «Об основах местного самоуправления в РФ», выделившись из Люберецкого района Московской области. Органы местного самоуправления МО⁷ – администрация и Совет (10 депутатов), которые возглавляет глава поселка (он же – председатель городского совета). Администрация поселка расположена в микрорайоне «Белая Дача».

Большую часть населения поселка в трудоспособном и нетрудоспособном возрасте составляют люди, в советские времена привлеченные к работе на крупных производственных предприятиях из других регионов бывшего СССР.

Жилой фонд состоит⁸ из пятиэтажных домов застройки 60-х гг. XX в., а также частного сектора. Коммунальный ЖФ ранее состоял на балансе крупных предприятий поселка и после 1995 г. был передан на баланс муниципалитета. Технический срок эксплуатации «пятиэтажек» фактически закончился, уровень их износа составляет от 90 до 100%. Администрация (в лице МУЖКП⁹) ежегодно осуществляет косметический ремонт, ремонт крыш, а также пломбирует балконы, становящиеся опасными для эксплуатации. Частный жилой сектор состоит из деревянного жилья застройки 50-х-70-х гг., а также коттеджного городка в микрорайоне «Силикатный» (1999-2000 гг. застройки). Строительство коммунального жилья на территории поселка ведет только агрофирма «Белая дача» для своих сотрудников – очередников советских времен пенсионного возраста – на безвозмездной или условно возмездной основе.

В поселке выходит районная газета, существует институт периодических (1 раз в квартал) встреч администрации с населением¹⁰, однако в целом низка как информированность населения о планах и результатах деятельности администрации, так и информированность самой администрации о насущных нуждах большинства населения, о чем свидетельствует:

- недовольство администрации отношением населения к ее проектам и начинаниям;
- недовольство населения разными сторонами собственной жизни¹¹.

Инженерные коммуникации поселка сильно изношены, водопроводная вода непригодна для питья (трубы ржавые), население в большинстве ходит по

⁶ В последнее время практически банкрот. *Источник – телефонный разговор с руководителем (директором).*

⁷ *Источник – устав МО «Поселок Котельники».*

⁸ *Источник – интервью зам. главы поселка по экономике.*

⁹ МУЖКП – муниципальное унитарное жилищно-коммунальное предприятие.

¹⁰ *Источник – интервью зам. главы поселка по социальным вопросам.*

¹¹ Газующие трейлеры. Удаленность аптеки. Удаленность Сбербанка. Сигнализации машин во дворах. *Источник – открытая встреча администрации с населением.*

воду на артезианские скважины¹². ГОК подкачивает воду в микрорайон «Силикатный» через свои коммуникации на безвозмездной основе.

Местный потребительский рынок: торговля ведется в небольших продовольственных магазинах, ларьках и на продуктовом рынке. Население высказывает претензии к организации торговли¹³.

Дворы и придворовые территории поселка (пятиэтажный жилфонд) сильно замусорены, загрязнены, неблагоустроены¹⁴. Подъезды убираются плохо, хотя бюджетные средства на эти цели выделяются¹⁵. Уровень квартплаты в поселке более низкий, чем в Москве, но постоянно растет из-за роста эксплуатационных затрат в ЖКХ и высоких тарифов на покупные энергоресурсы (приобретаются в Капотне)¹⁶.

Основное учреждение культуры – ДК «Белая Дача», где проходят события культурной жизни поселка. Специальный молодежный досуг в поселке отсутствует – молодежь посещает московские заведения.

Общественное самоуправление в поселке представлено только Советом ветеранов¹⁷.

Для населения в целом притягательна Москва как место заработков, потребительских расходов, досуга, образа жизни.

В поселке существуют рабочие места на крупных предприятиях с относительно низкими ставками заработной платы и плохими условиями труда в сравнении с Москвой. При этом цены на местном потребительском рынке – московские. Поэтому в поселке работает преимущественно завозная (из дальнего Подмосковья) рабочая сила, а местное население предпочитает ездить работать в Москву.

Систематизация исходных фактографических данных

Привести исходную фактографию в систему – значит, определить по каждой социально-экономической характеристике, какой демографический уклад она воспроизводит. Систематизированные данные представлены в виде типологической таблицы социальных конкурентных преимуществ МО «Котельники» (рис.1) со ссылками на соответствующие комментарии и их оценки – предварительный анализ. На первом шаге анализа возникают новые предположения (рабочие гипотезы), которые необходимо проверить на последующих

¹² *Источник – интервью с руководством МУЖКП.*

¹³ Продажа зачастую идет прямо с земли. Выгода – относительно низкие цены. *Источник – открытая встреча администрации с населением.*

¹⁴ Попытки администрации обустроить дворы, детские площадки наталкиваются на яростное сопротивление населения: «грибки» вырываются с корнем, а качели гнутся в дугу. *Источник – открытая встреча администрации с населением.*

¹⁵ Предложение жителей нескольких подъездов передать им ставки уборщиц для выполнения работ своими силами МУЖКП были проигнорированы. *Источник – открытая встреча администрации с населением.*

¹⁶ *Источник – интервью зам. главы поселка по экономике.*

¹⁷ *Источник – интервью зам. главы поселка по социальным вопросам.*

шагах, в том числе, возможно, и с привлечением новых источников информации.

Комментарии к типологической таблице социально-экономических характеристик МО «Поселок Котельники»

(исходная информация – обычный шрифт; рабочие гипотезы, подлежащие проверке – подчеркнутый обычный шрифт; оценка – курсив)

1. Деревянное жилье застройки 50-х – 70-х гг. *Формально – (ЖФ «+-»)*, остатки жилья прошлого, сельского уклада. Однако с учетом молодежных миграций (живут, скорее всего, одинокие старики), воспроизводит модель умирающей деревни (ЖФ «--»).

2. Коммунальный жилой фонд, состоящий на балансе муниципалитета. *Постоянное коммунальное жилье, превращающееся во временное (ЖФ – от «++» к «+-»)*. Годящееся больше для временного проживания на заработках, чем для постоянного – семьей. Предположительно живут старожилы-пенсионеры (бывшие работники крупных предприятий поселка), недавно приехавшие несемейные иммигранты (нынешние работники крупных предприятий поселка), несемейная молодежь, работающая в Москве).

3. Коттеджный городок в микрорайоне «Силикатный» (1999-2000 гг. застройки). *Коттеджный поселок формально пытается сформировать очаг (ЖФ «+++»)*. Однако вкупе с плохой экологией он вряд ли обеспечит естественный прирост и вернее всего он заселен местной хозяйственной элитой, которая живет в Москве, а здесь лишь останавливается во время интенсивной работы. То есть некий гибрид (ЖФ «+-» и «+-»).

4. Строительство коммунального жилья хозяйственным способом. «Белая Дача» *формально пытается удержать (ЖФ «++-»)*. Но лишь формально, так как это жилье не для семей и не для молодежи, а для стариков. То есть де факто работает на старение населения с удвоенной скоростью (ЖФ «+-»). Приток стариков не стимулируется, однако они, предположительно, сдают приличное жилье семьям молодых иммигрантов.

5. Близость к московским микрорайонам. *Негативные для жизни эффекты близлежащего мегаполиса – аналог суровых условий вахтового поселка: (ЖФ «+-»)*.

6. Территориальное расположение и транспортная схема поселка. Местное население предпочитает ездить работать в Москву (предположительно – молодежь и люди среднего возраста). (ГП между «++-» и «+-»), (ИД«+-») – используем коммуникации мегаполиса и близость к нему для получения/расходования тех доходов, которые в поселке невозможны.

7. Инженерные коммуникации поселка. *Фактически вода для питья непригодна, пригодна только для мытья и технических целей (полив, помывка транспортных средств и т.п.)*. При наличии прямых физических угроз (БУ «--»)

-»). Но пока никто не отравился по сути (БУ«+--») – обычное бытовое неудобство «вахтовика-челнока».

8. Население в большинстве ходит по воду на артезианские скважины. (БУ «-++») – некоммунальная система водоснабжения выше уровня обычных колодцев, вырытых вручную. Однако скважины в сельской местности – составной элемент полунатурального хозяйства, ориентированного на большие семьи. Здесь – элемент чужеродный. Ходят по воду те, кто не может позволить себе установить индивидуальную систему очистки (фильтры) или периодически покупать баллоны с чистой водой. То есть – небогатые семьи, скорее всего, получающие и тратящие доходы не в Москве + к тому – не «силикатцы».

9. ГОК подкачивает воду в микрорайон «Силикатный» через свои коммуникации на безвозмездной основе. (БУ «+--») – рудимент экономики градообразующих предприятий (так же, как жилищное стр-во «Белой Дачи»). Потребители воды – те же, что и выше, но «силикатцы».

10. Уровень квартплаты в поселке. (БУ «++-») – советского времени, когда были условными зарплата, с одной стороны, и коммунальные платежи, с другой, однако с угрозой вырождения в (БУ «-+-») – то, что уже произошло с водоснабжением (дело может в перспективе дойти до «буржуек» в квартирах).

11. Рабочие места на крупных предприятиях с относительно низкими ставками заработной платы и плохими условиями труда в сравнении с Москвой. (ИД «+--»), рассчитанные на относительно непритязательную заводскую рабочую силу – для ГОКа (производство сырья и полуфабриката) и основного производства «Белой Дачи» (вредное конечное производство).

12. «Белая дача» ведет опытное сельское хозяйство. ИД («+-+») для инновационных подразделений «Белой Дачи»

13. Торговля ведется в небольших продовольственных магазинах и ларьках. Цены – московские. Претензия на (ТиС«++-»), но не выдерживает конкуренции с близлежащей московской торговлей и может удерживаться лишь в нише, ориентированной на немобильную часть населения (те же слои). За этими товарами можно было бы теоретически съездить в Москву, но транспорт обходится дороже торговой наценки в поселке. Поэтому – нечто среднее между автолавкой (ТиС«--+») и сельпо (ТиС«-+-»). Могут дополнять друг друга, а могут обслуживать разные слои населения (одиноких и старых и семейных молодых соответственно).

14. Торговля ведется на продуктовом рынке. Население высказывает претензии по поводу организации торговли «с земли». Среднее между (ТиС «+--») – временной торговлей дешевым и некачественным товаром, иногда с риском для здоровья и (ТиС «-+-») – нерегулярным рынком излишков нату-

рального хозяйства. Ориентирован на малоимущее местное население (пенсионеры, бомжи, низкооплачиваемый персонал крупных предприятий).

15. Ограниченные возможности малого бизнеса – низкая самозанятость населения. *Среднее между (ИД «--+») и (ИД «+-»)* – *нетоварным и товарным приусадебным (домашним) хозяйством. Первое дает доход в натуральной форме, второй – позволяет заработать на «рынке с земли».*

16. Специальный молодежный досуг в поселке отсутствует – молодежь посещает московские заведения. *Молодежь есть, но досуга нет. На молодежь работает желанная Москва. Типичный (КиД«++-»).*

17. Территория поселка состоит из нескольких микрорайонов. При этом исторического центра у самого поселка нет, географический центр находится в месте расположения автобусной станции. *Население в большей степени ассоциирует себя с предприятиями, на которых работает (или работало раньше), чем с городом, на административной территории которого живет. Типичная (КиД«+- »).*

18. Удаленность от жилых кварталов некоторых муниципальных предприятий, а также отделения Сбербанка, проводящего расчеты с населением. *Воплощение этой разобщенности – неравномерность (обособленность) развития торгово-финансовой инфраструктуры (ТиС«+-»)* и сферы обслуживания (БУ«+- »).

19. Дворы и придворовые территории поселка (пятиэтажный жилфонд) сильно замусорены, загрязнены, неблагоустроены. *Попытки благоустройства тянут на (БУ «++-»), однако при (КиД«+-»)* – *квартирантском (временщицком) отношении населения тоже вырождается до (БУ «+-»).*

20. Взаимодействие населения и администрации: письма, газета, встречи (преимущественно с пенсионерами). *Газета – форма общения без обратной связи. На письма администрация реагирует избирательно. Стихийная проблематика встреч позволяет классифицировать уровень взаимодействия как (КиД«--+»).*

21. Общественное самоуправление в поселке представлено только Советом ветеранов. *Вариант посиделок (КиД«--+»).*

22. Основное учреждение культуры – ДК «Белая Дача», где проходят основные события культурной жизни поселка. *Организованная культурная жизнь ориентирована на семейный досуг, не специализирована и больше тянет на (КиД«-+- »), чем на (КиД«++- »).*

23. Загрязнение окружающей среды грузовым транспортом, проезжающим мимо поселка и заезжающим в него. *Издержки экономически благоприятного территориального положения, которые могут быть приравнены к вредным для здоровья условиям ведения хозяйственной деятельности (ИД «+-»).*

Безусловно, не является и не может быть исчерпывающим сам по себе, однако он, будучи проведенным в первую очередь, дает обильную пищу для размышлений и сужает поле дальнейших поиска и исследований.

В случае с Котельниками мы имеем территорию, большая часть характеристик-преимуществ которой воспроизводит демографический уклад с отрицательными естественным приростом и укоренением населения, но с положительным миграционным приростом.

Наиболее ярким примером территорий такого типа являются советские «севера», рабочие поселки, леспромхозы и тому подобные территориальные хозяйственные единицы, доходами на тяжелый труд (в советской терминологии, «длинным рублем») притягивавшие рабочую силу из других регионов. Эта рабочая сила могла быть малоквалифицированной, но при этом готовой жить в условиях аскетического быта с минимальной бытовой инфраструктурой, чаще всего в суровых климатических условиях.

После экономических реформ местные хозяйства такого типа претерпели существенную эволюцию: часть из них пришли в упадок, часть, наоборот, стали процветающими территориальными анклавами. Вариант участи определялся, как правило, изначальным политико-экономическим профилем. Если политика (необходимость обеспечить минимальное заселение территории, военно-политический контроль над важными коммуникациями, социальную поддержку коренного населения и т.п.) доминировала над экономикой, то есть территория жила исключительно на трансфертах и так называемом северном завозе, в период бюджетных кризисов ее, как правило, ожидала деградация. Как правило. Хотя ни одно правило не бывает без исключений – упадок некоторых территорий был приостановлен крупным капиталом, превратившим их во внутренние оффшоры. Впрочем, таких исключений немного: не все деградирующие территории годятся для оффшорного бизнеса, да и олигархов много не может быть по определению.

Если же экономика на территории все же имела место (чаще – в виде разработок месторождений полезных ископаемых) – она имела шанс сохраниться и в пореформенное время. Не факт, что сохранялась обязательно – есть примеры упадка и в тех регионах, где валюта, образно говоря, «лежит под ногами». Но шанс имела.

Между тем эволюция перечисленных феноменов означала смену их демографической модели: счастливицы разными способами стали ограничивать приток рабочей силы извне и активно развивать социальную сферу, ориентированную на положительный естественный прирост. А неудачники, соответственно, потеряли иммиграционную привлекательность и стали либо безлюдными, либо вымирающими территориями.

Но после реформ интересующая нас демографическая ниша не оказалась пустой: в ней остались муниципальные образования, географически оказавшиеся своеобразным «средостением» между более и менее экономически раз-

витыми территориями. Типичный пример – пригороды крупного города, подобные Котельникам.

Таким образом, первый – и самый главный – фактор комфортности жизни в поселке – его территориальная близость к мегаполису и удобная транспортная схема. Благодаря этому фактору жители пригорода могут пользоваться источниками доходов, торговлей, досугом крупного города. То есть преимущества жизни крупного города достаются и пригороду.

Однако не бывает абсолютных и безусловных преимуществ: они достаются не всему пригороду, только наиболее успешным в карьерном и деловом плане его жителям, оказывающимся конкурентоспособными в экономике мегаполиса. То же можно было бы сказать и о неравных по способностям, доходам и благосостоянию жителях самого мегаполиса, однако есть оговорка: мегаполису в целом не присуща пресловутая «спальная болезнь», городские «работники» делятся налогами с «едоками». Из пригорода же подходящий налог «работники» увозят в город. А вместе с ним – и львиную долю местного бюджетного «пирога».

Впрочем, это экономический аспект дела. Социальный аспект – в том, что наиболее энергичные, молодые и перспективные жители не связывают свое будущее с поселком, поэтому население пригорода плохо «укореняется». Мегаполис медленно стареет из-за низкой рождаемости. Пригород воспроизводит его демографический стереотип: деторождение в шкале ценностей населения уступает место карьере, досугу, образованию. Но при этом пригород может постареть скачкообразно – из-за молодежной эмиграции, крупному городу несвойственной. На поведенческие стереотипы накладываются еще и разные обстоятельства, противодействующие естественному приросту населения промышленного пригорода.

Отчасти они связаны со спецификой хозяйственной деятельности на территории самого пригорода. Первокласные рабочие места находятся в городе, а пригороду достаются менее престижные, хуже оплачиваемые, более вредные для здоровья. Возникает расслоение жителей не просто по уровню, а по источникам доходов. Заработать в самих Котельниках можно, например, в крупнейшем в ближнем Подмосковье тепличном плодоовощном хозяйстве (влажно, жарко), на песчаном карьере (монотонно, непрестижно), в личных приусадебных хозяйствах (тяжело, малопродуктивно).

«Раскрутить» собственное дело теоретически можно, но на практике – сложно, поскольку с местного рынка товаров и услуг – естественной вотчины малого бизнеса – в Москву уходят не только подоходные налоги, но и расходы со сбережениями. А зарплаты и пенсии, которые традиционно ниже московских, а также детские карманные расходы полноценного рынка не делают.

Поскольку доходы – подмосковные, а товары и цены московские, «ниша» организованной (лицензированной и контролируемой) торговли крайне мала. С одной стороны, она вроде бы должна быть, поскольку население надо снабжать, с другой – магазины в приличных помещениях, с приличным ассорти-

ментом и обслуживанием есть резон открывать не в Котельниках, а через дорогу – для покупателей с московскими доходами. Поэтому в самом поселке организованная торговля представлена муниципальными магазинами в подвалах домов и ларьками. По модели работы эти торговые точки представляют собой нечто среднее между автолавками и сельпо, продающими, пользуясь советской терминологией, товары «первой необходимости» и «повседневного спроса».

Есть и неорганизованная торговля дешевым и некачественным товаром, иногда прямо «с земли», вызывающая претензии населения к администрации. Однако начини последняя такую торговлю организовывать и улучшать – уровень цен неизбежно приблизится к московским, и сразу возникнут проблемы со снабжением малоимущей части местного населения.

Впрочем, забирая у пригорода лучшие человеческие ресурсы и рынки, город кое-что отдает взамен. Развить местный рынок сложно, однако можно, пользуясь все теми же преимуществами местоположения, попробовать «вытащить» в пригород рынок города – вместе с продавцами, покупателями и инфраструктурой. Более слабому в торговом отношении пригороду в одиночку конкурировать с городом смысла не имеет, но можно скооперироваться с более сильным союзником. Таким союзником для расположенных вдоль МКАД подмосковных муниципалитетов стали гипермаркеты. Они привлекательны для покупателей именно потому, что огромные и потому – относительно доступные по ценам. Между тем в Москве для них есть все, но там мало свободной земли, и она дорога. Поэтому они ищут более выгодных налоговых условий, дешевой рабочей силы, а главное – больших пустующих территорий.

И находят – в пригородах. Там ниже не только ставки зарплат и размеры пенсий, но и стоимость аренды. Судя по росту числа гипермаркетов вдоль Московской кольцевой автомобильной дороги, местные власти с большим успехом распоряжаются «неудобным» соседством с Москвой. Движение по транспортным магистралям двустороннее, поэтому не только пригород едет в Москву, но и Москва – в пригород. Сначала – в лице инвесторов-застройщиков за свободными земельными участками, потом – в лице оптовых и розничных покупателей за товарами. В Котельниках такими гипермаркетами стали система оптовых складов с таможенным терминалом и крупнейший в Московском регионе рынок подержанных автомобилей. Их владельцы и большая часть персонала – москвичи, и это, конечно, минус. Зато их покупатели – тоже москвичи, а это уже плюс, потому что они привозят с собой свои деньги, делая огромный оборот. Поселок получает от этого бизнеса – по специальной договоренности – ограниченное количество рабочих мест, зато снимает большую арендную плату. И производственно-торговая слабость поселка превращается в его рентную силу.

Однако и это преимущество неоднозначно. Обратная сторона рентного благополучия – относительно меньшая пригодность для жизни «дальних подступов» экономики мегаполиса. Посетители гипермаркетов, как правило, ав-

томобилисты, поэтому привозят с собой не только деньги, но и выхлопы. Транспортировка, погрузка и разгрузка, складирование больших товаропотоков существенно пополняют бюджет Котельников, но и одновременно – повышают уровни загазованности воздуха, шума, заливают обочины поселковых дорог отработанными нефтепродуктами. Кроме того, в плане экологии пригород может оказаться заложником соседства с близлежащими промышленными городскими районами.

Поэтому промышленный пригород может фактически стать своеобразной полосой отчуждения, хозяйственным отстойником города.

Поэтому нет особого резона пускать в нем корни – ни семейные, ни деловые. Низкий естественный прирост населения промышленного пригорода, помимо городских поведенческих стереотипов, определяют также плохие условия труда, рискованная торговля с «земли» и плохая экология. И он становится современной формой вахтового поселка, сферой приложения относительно неквалифицированного труда и местом жизни относительно непритязательного населения, а также своеобразным перевалочным пунктом на карьерном пути в столицу. Рабочую силу не обязательно завозить с Украины или из Молдавии, тем более – Турции. Можно из Дальнего Подмосковья, которое лишено географических преимуществ пригородов и связанных с ними доходов. Завозная рабочая сила компенсирует молодежную эмиграцию и не дает поселку резко постареть. А город – через пригород – дает средства к существованию населению области.

Список литературы

1. Рожков К. Л. Реальность и ее имитация в обучении экономистов / К. Л. Рожков, Н. И. Скрябина // Самоорганизация и творчество в учебном процессе. Активные формы обучения студентов экономических и управленческих специальностей. Материалы чтений памяти профессора В. И. Махновой 24-25 декабря 2001 г. / Под ред. Рожкова К. Л. М.: ГУУ, 2001.

2. Рожков К. Л. Типология поселений как инструмент маркетинга территории (тезисы доклада) / К. Л. Рожков // Тезисы докладов III Международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов, городов и коммун России и стран Северной Европы», 27-29 мая 2003 г. Петрозаводск, 2003.

3. Рожков К. Л. Сходства и различия в качестве жизни населения российских городов (тезисы доклада) / К. Л. Рожков // Материалы XXXI международной конференции «Информационные технологии в науке, образовании, телекоммуникации и бизнесе», 18-27 мая 2004 г. Украина, Крым, Ялта – Гурзуф, 2004.



ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Л. И. Розанова

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

Правительственная программа реформирования налоговой системы направлена на сокращение налоговой нагрузки на бизнес. Кроме того, назрела необходимость обеспечить ясность и предсказуемость налоговой политики, поскольку налоговое планирование является необходимым элементом в определении стратегий развития не только отдельных фирм, но и конкретных территорий. Для предпринимателей налоговое планирование имеет значение в силу того, что налоговые нагрузки – это существенная статья затрат; для муниципальных органов управления налоговые поступления – источник обеспечения бюджетных расходов. Проблема оптимального налогообложения неразрывно связана с не менее важной проблемой экономически эффективного уровня государственных расходов. Конечной целью совершенствования налоговой системы при действенности механизмов развитой демократии должно стать повышение общественного благосостояния.

Вместе с тем в практике многих стран (в том числе высокоразвитых) характерным становится наличие значительных групп чиновников, стремящихся к расширению общественного бюджета (чаще всего, в своих собственных групповых целях) за пределы, желаемые населением города, региона или всей страны. Власть на муниципальном, региональном и общенациональном уровнях, призванная представлять интересы населения, далеко не всегда следует в своей налоговой политике воле электората. Даже при демократическом строе нередко можно столкнуться с тем, что в своей реальной бюджетной политике городские или региональные власти игнорируют предпочтения населения. Чиновники общественного сектора и недобросовестные политики могут получить выгоду за счет перекалывания ответственности на других и от нецелевого использования общественных ресурсов в своих интересах, повышая при этом степень налогообложения за пределы социального оптимума. Возникают трудности в разграничении законного и незаконного использования властью налогообложения.

В теории налогообложения предлагаются различные подходы к моделированию поведения администрации различных уровней, которые могут быть использованы для разработки прогнозов по расходам общественного сектора при разработке возможных вариантов налоговой реформы, предполагающих определенные ограничения монопольной власти соответствующей администрации. При этом успешность реформирования налоговой системы во многом

зависит от понимания конкретных причин, вызывающих неэффективность в общественном секторе.

В формулировке специалиста в области экономики государственного сектора Дж. Ю. Стиглица – лауреата Нобелевской премии – оптимизация налоговой нагрузки заключается, прежде всего, в сглаживании неравенства. «Оптимальная структура налогов определяется как такая структура, которая максимизирует благосостояние общества, где равновесие между чистым грузом потерь и неравенством отражает отношение к равенству и эффективности» [3, с. 449]. Правда, различные общества могут выбирать различные налоговые системы, если у них существует различное мнение относительно неравенства. Хотя ключевыми вопросами, с которыми приходится сталкиваться при налоговом реформировании, остаются такие, как упрощение налоговой системы, оценка последствий отражения различных налоговых программ на социальном состоянии разных групп населения, политическая приемлемость реформ и будут ли достигнуты цели. При этом Дж. Ю. Стиглиц выделяет пять желательных характеристик любой налоговой системы [3, с. 449]:

1. Экономическая эффективность: налоговая система не должна входить в противоречие с эффективным распределением ресурсов.

2. Административная простота: административная система должна быть простой и относительно недорогой в применении.

3. Гибкость: налоговая система должна быть в состоянии быстро реагировать (желательно в отдельных случаях – автоматически) на изменяющиеся экономические условия.

4. Политическая ответственность: налоговая система должна быть построена таким образом, чтобы убедить людей в том, что они платят налоги для того, чтобы политическая система была в состоянии более точно отражать их предпочтения.

5. Справедливость: налоговая система должна быть справедливой в соответствующем подходе к различным индивидуумам.

Поскольку в России налоговая система претерпевает изменения практически ежегодно, существует немало трудностей в оценке ее эффективности. Однако попытки сделать ее хотя бы предсказуемой предпринимаются. Ведь экономика не моментально приспосабливается к новому налогу и реагирует на любое изменение по истечении определенного времени. Важным пунктом дискуссий последних лет о налоговой политике был вопрос о том, не дестимулирует ли действующая система трудовую активность, насколько искажает она экономическое поведение хозяйствующих субъектов. Еще в 2003 г. в послании Президента Федеральному собранию Глава государства положительно отозвался о том, что у нас началось планирование изменений налогового законодательства не на один год, как раньше, а на три. Это позволяет хозяйствующим субъектам планировать свою работу. Ведь большинство предпринимателей предпочитают развивать свой бизнес, многие выходят на международные рынки, размещают свои акции на биржах и т. д. Всем нужна ясность. Особенно сейчас, когда рас-

тет доля налогоплательщиков, которые не хотят конфликтовать с налоговой инспекцией. Поэтому, по мнению заместителя министра РФ по налогам и сборам статс-секретаря Н. О. Аристарховой, правительство пытается быть последовательным и не отказываться от тех решений, которые принимаются [1].

Правительственная программа реформирования налоговой системы предусматривает не только снижение налоговых ставок, в частности по ЕСН, отмену налога с продаж, но и предполагает облегчить ведение учета налогооблагаемой базы, т. е. приблизить налоговый учет к бухгалтерскому. Этому настоятельно добивается бизнес-сообщество, которое недоволено необходимостью вести двойной учет.

Администрирование различных категорий налогов также находится в центре внимания политиков. Ведь иногда этот процесс настолько труден, что не достигается желаемая цель, когда на администрирование налога правительство будет тратить больше денег, чем налог способен принести [2].

К самым несложным в администрировании относится единый социальный налог, для расчета которого принимается фонд оплаты труда. Вместе с тем в России очень высокий уровень налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, вследствие чего работодатели скрывают реальную заработную плату работников, что, в конечном счете, приводит к другим потерям выгод для последних: при выходе на пенсию они теряют и в размерах пенсионных выплат. Поэтому правительство и предлагает снизить ЕСН. Но, с другой стороны, здесь снова возникает проблема: если снижение не будет сопровождаться изменениями в системе социального и медицинского страхования, это приведет к дефициту в бюджетах соответствующих фондов. Причем достаточно серьезному. Именно поэтому правительство перенесло снижение ЕСН на 2005 год, чтобы в следующем году заняться реформированием системы страхования [1].

Положительным результатом реформы можно будет считать создание такой налоговой системы, которая позволит выровнять налоговую нагрузку, привести к оптимальному перераспределению ресурсов, чтобы устранить неравенство в условиях функционирования товаропроизводителей, которое приводит к неравенству в политической власти и это может быть использовано в интересах обеспеченных за счет бедных. Снижение налоговой нагрузки при условии расширения налогооблагаемой базы стабилизирует доходы бюджета. Но если оценивать эффективность, кроме получения доходов налоговая система должна рассматриваться как эффективное средство достижения целей в том плане, чтобы деятельность по укрытию налогов сделалась и более трудной и менее привлекательной.

Список литературы

1. «Мы рассчитываем на свои силы, а не на изменение законодательства»/ Н. О. Аристархова // Российский налоговый курьер. 2003. №13.
2. Российский налоговый курьер. 2004. №11.
3. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. / Дж. Ю. Стиглиц. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. 720 с.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С. П. Сазонов

Заместитель главы администрации Волгоградской области, начальник Главного финансово-казначейского управления администрации Волгоградской области, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор Волгоградского государственного университета, г. Волгоград

В ходе экономических преобразований в России сложилась система межбюджетных отношений.

В настоящее время не только ведущие экономисты, но и практически все действующие политики и руководители субъектов и муниципальных образований Российской Федерации осознали, что дальнейшее поступательное развитие экономики и равномерное улучшение благосостояния граждан во всех регионах может быть достигнуто только при условии совершенствования бюджетной и налоговой политики, в том числе стратегии реформирования межбюджетных отношений и законодательного обеспечения финансовых основ местного самоуправления.

С момента принятия Правительством Российской Федерации программы «Развитие бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» достигнуты значительные позитивные результаты. В частности, сделан большой шаг в направлении уточнения расходных полномочий всех уровней бюджетной системы. Удалось продвинуться в направлении разработки нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Существенно усовершенствован механизм распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Принят в первом чтении проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Подготовлены и приняты Государственной думой Российской Федерации два законопроекта, значительно реформирующих органы власти в регионах:

- «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Рассмотрев основные положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», необходимо отметить следующее.

1. Унифицируется система организации местного самоуправления, устанавливается обязательное формирование местного самоуправления на двух территориальных уровнях, создается двухуровневая система местных бюджетов (городской или районный и поселенческий в районах).

2. Разграничиваются полномочия между уровнями публичной власти, определяется перечень вопросов местного значения.

3. Определяются права Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в вопросах регулирования местного самоуправления.

4. Изменяется система федеральных, региональных и местных налогов.

5. За конкретным уровнем бюджетной системы доходы закрепляются на долгосрочной основе.

6. Вносятся существенные изменения в бюджетное и налоговое законодательство.

Таким образом, органы государственной власти и органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации будут поставлены в новые условия формирования межбюджетных отношений.

Одной из целей построения межбюджетных отношений в новых условиях является не обеспечение минимальных бюджетов, а выравнивание финансовых возможностей местных органов власти осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Управление финансовыми потоками бюджетных средств в рамках межбюджетных отношений должно быть направлено, прежде всего, на достижение указанной цели.

Однако отдельные положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разрабатываемого законопроекта о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации изначально создают препятствия для достижения поставленной цели.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», принятом 18.11.2003 в первом чтении, уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня и структуры развития экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичным показателем в среднем по муниципальным районам (городским округам) с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объемов выплат) в расчете на одного жителя (часть 3 статьи 183 проекта закона).

При этом не принимается во внимание основной фактор, влияющий на структуру налоговой базы, оказывающий существенное влияние на стоимость предоставления бюджетных услуг, этот фактор – уровень урбанизации муни-

ципального образования или плотность населения. Иные факторы: социально-демографические, климатические и географические, которые предполагается учитывать, в Волгоградской области имеют второстепенное значение.

Так, расчет уровня бюджетной обеспеченности предполагает учет только налогового потенциала, следовательно, не принимается во внимание то, что доля неналоговых доходов в бюджетах городов (городских округов), выше, чем в бюджетах сельских районов. За 2003 год удельный вес неналоговых доходов в бюджетах районов Волгоградской области составил 4,2%, в бюджетах городов – 8,8%.

Структура расходных потребностей городов (городских округов) отличается от потребности сельских районов (муниципальных районов). Например, по данным за 2003 год потребность в средствах для оплаты коммунальных услуг бюджетных учреждений районов составляет 11,5% к расходам, городов – 6,1%, потребность в оплате труда с начислениями работникам бюджетных учреждений районов составила 42,8%, городов – 30,4%.

Необходимо обеспечить сопоставимое выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, а следовательно, и финансовых возможностей муниципальных районов и городских округов. Финансовые потоки из регионального бюджета должны быть направлены, прежде всего, в муниципальные образования, которые в большей степени нуждаются в финансовой помощи.

Поэтому в законодательном порядке необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Поскольку средства, полученные от неналоговых расходов, также являются источником финансового обеспечения возможностей местных органов власти осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения, необходимо расчет уровня бюджетной обеспеченности производить с учетом поступлений от неналоговых доходов.

Уровень бюджетной обеспеченности городских округов несопоставим ни с уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных районов, ни с уровнем бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, что обусловлено различиями в закрепленных налоговых источниках и расходных полномочиях городских округов с иными муниципальными образованиями. Поэтому выравнивать уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов следует отдельно.

Для этого необходимо в законодательном порядке предусмотреть право региональных органов власти устанавливать для муниципальных районов и городских округов различный уровень бюджетной обеспеченности, используемый в качестве критерия для распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Кроме того, в законодательном порядке необходимо:

– Дать определение уровня бюджетной обеспеченности поселения, входящего в состав муниципального района (в настоящее время проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Рос-

сийской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» не содержит определения уровня бюджетной обеспеченности поселения).

– Четко определить, в какой фонд должна перечисляться субвенция из бюджета городского округа: в региональный фонд финансовой поддержки поселений или в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), так как Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (часть 4 статьи 60 и часть 5 статьи 61) предусмотрена возможность перечисления субвенций – «отрицательных трансфертов» из бюджетов муниципальных образований в бюджет субъекта Российской Федерации, однако городские округа в соответствии со статьей 2 данного закона обладают статусом поселения, потому подпадают под действие обоих указанных норм.

Статью 215.1 проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» изложить в следующей редакции:

«Исполнение федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями.

Непосредственная организация исполнения и исполнение бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации возлагается на Министерство финансов Российской Федерации, соответствующие финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Бюджеты исполняются на основе единства кассы и подведомственности расходов.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется федеральными, региональными и муниципальными казначействами в соответствии со стандартами казначейского исполнения бюджетов, установленными федеральным законом. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе передавать осуществление кассового обслуживания соответствующего бюджета органу федерального или регионального казначейства на основе соглашений.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется через счета бюджетов, открываемые в Центральном Банке Российской Федерации, а в случае отсутствия учреждений Центрального Банка Российской Федерации на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций – в кредитных организациях. Все кассовые операции по исполнению бюджетов отражаются

казначействами в отчетности финансового органа о кассовом исполнении бюджета в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации».

С 2000 года в Российской Федерации проводится налогово-бюджетная реформа, основной целью которой является снижение налоговой нагрузки на налогоплательщиков, что, естественно, влечет за собой сокращение доходных источников консолидированного бюджета области. Изменения в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве явились причиной возникновения крайне напряженной ситуации с формированием доходной части бюджетов.

В результате проводимой на федеральном уровне налогово-бюджетной реформы уровень фискальной автономии субъектов Российской Федерации понизился, что ведет к крайней нестабильности структуры доходов местных бюджетов. Этот вывод подтверждается как анализом динамики формирования доходов местных бюджетов, так и анализом процессов, происходящих в сфере расходных полномочий местного самоуправления. За последние шесть лет произошло резкое перераспределение налоговых поступлений в сторону федерального центра.

Существенно сократилась доля региональных и местных налогов в структуре доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Степень вертикальной сбалансированности бюджетов на региональном уровне уменьшилась. В структуре доходов региональных бюджетов возросла доля трансфертов из федерального бюджета.

Так, с 1 января 2001 года были отменены налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, являвшийся одним из источников формирования доходов местных бюджетов, налог на приобретение автотранспортных средств, а также снижена в 2 раза ставка налога на пользователей автомобильных дорог, зачисляемого в территориальные дорожные фонды. В 2001 году регионы лишились доли отчислений по налогу на добавленную стоимость (15%) и налог на добавленную стоимость стал в полном объеме зачисляться в федеральный бюджет. Также был снижен норматив зачисления в региональный бюджет платы за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов с 90 до 81%.

Выпадающие доходы бюджета Волгоградской области в 2001 году только по трем бюджетообразующим налогам составили около 3,7 млрд. рублей, в том числе:

- по налогу на добавленную стоимость – 1,6 млрд. рублей;
- по налогу на содержание жилищного фонда – 0,8 млрд. рублей;
- по территориальному дорожному фонду – 1,3 млрд. рублей.

В 2002 году потери бюджета Волгоградской области стали еще больше. С принятием главы 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций» сократились ставки, исчисленные по кото-

рым суммы налога на прибыль зачислялись в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, а именно:

- в бюджеты субъектов Российской Федерации – с 19 до 14,5%,
- в местные бюджеты – с 5 до 2%.

Несмотря на то, что практически в полном объеме отменены все налоговые льготы, потери бюджета Волгоградской области по налогу на прибыль организаций в 2002 году составили более 1,0 млрд. рублей.

Кроме того, федеральным законодательством отменены с 2002 года отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и платежи за пользование недрами, а также значительно сокращена доля субъектов Федерации в поступлениях от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья. Предусмотренное распределение налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в федеральный бюджет – 80%, региональный – 20% (при действовавших ранее нормативах в федеральный бюджет – 40%, региональный – 60%) существенно снизило доходную базу областного и местных бюджетов.

Общая сумма потерь консолидированного бюджета области по вышеуказанным причинам в 2002 году превысила 6 млрд. рублей.

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

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

Кроме того, начавшееся разграничение государственной собственности на землю также привело к снижению поступлений в бюджет Волгоградской области.

Таким образом, в результате проведенной в 2000-2003 гг. реформы потери консолидированного бюджета области в 2003 году оцениваются в сумме 7,2 млрд. рублей.

В 2004 году потери консолидированного бюджета Волгоградской области будут еще больше. Это связано с предстоящей отменой с 1 января 2004 года налога с продаж, большинства региональных и местных налогов и сборов, а также снижением норматива зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации

Федерации налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья с 20 до 14,4%. Потери бюджета области по указанным налогам в 2004 году составят около 1,2 млрд. рублей.

Предусмотренная из федерального бюджета компенсация выпадающих доходов не покрывает сумму потерь бюджета в полном объеме. Трансферт 2000 года покрыл лишь 44,2% выпадающих доходов бюджета, 2001 года – 26,2%, 2002 года – 13,6%, 2003 года – 18,5%. В 2004 году трансферт покрывает только 15,2% выпадающих доходов.

Отсутствие стабильности в формировании доходов серьезно затрудняет финансовое планирование в регионах, заимствования на срок, превышающий один год, и, как следствие, реализацию крупных инвестиционных проектов, связанных с развитием приоритетных социальной и жилищно-коммунальной сфер. Основными видами заимствования для регионов являются бюджетные ссуды и краткосрочные банковские кредиты на погашение кассовых разрывов. Долгосрочные заимствования на финансирование инвестиционных проектов практически отсутствуют.

Структура расходов субъектов Российской Федерации почти полностью предопределяется федеральными законодательными актами. Это свидетельствует о том, что региональные власти и органы местного самоуправления не свободны в принятии решений по объемам и структуре предоставляемых бюджетных услуг. Относительная стабильность структуры расходов региональных бюджетов на протяжении последних шести лет свидетельствует о том, что эти расходы в значительной степени предопределены, и у субъектов Российской Федерации отсутствуют возможности для маневра и концентрации ресурсов на каком-либо направлении.

В то же время потребности региональных бюджетов с каждым годом все возрастают. Объем обязательств бюджета субъекта Российской Федерации и, прежде всего, за счет принимаемых на федеральном уровне решений, постоянно увеличивается, что естественным образом обуславливает несоответствие между уровнем необходимого финансового обеспечения законодательно закрепленных расходных обязательств и фактически возможным осуществлением расходов за счет средств региональных бюджетов.

Все это становится наиболее острым в период, когда необходимо претворять в жизнь новое законодательство о местном самоуправлении.

Специалистами Главного финансово-казначейского управления администрации Волгоградской области произведена оценка бюджета Волгоградской области на 2004 год в условиях реализации Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основными проблемами введения двух уровневой системы местного самоуправления на территории Волгоградской области являются:

– ввиду прогнозируемого образования в Волгоградской области 450 муниципальных образований существенно усложнится исполнение бюджетного процесса;

– указанные преобразования приведут к увеличению расходов на содержание аппарата управления в связи с увеличением штатной численности работников по вновь образованным муниципальным образованиям – в Волгоградской области это приведет к увеличению штатной численности более чем на 1000 единиц с увеличением расходов более чем на 200 млн. рублей;

– введение четвертого уровня бюджетной системы приведет к существенным различиям бюджетной обеспеченности между поселковыми муниципальными образованиями, что обусловлено неравномерным размещением основных налогоплательщиков и неясным (по настоящее время) распределением существующих или вновь вводимых Российской Федерацией собственных доходов между уровнями местного самоуправления;

– будет существенно затруднен процесс расчета ожидаемых налоговых поступлений в бюджет каждого поселкового образования, так как вызывает сомнение готовность налоговых органов проводить данную работу в разрезе поселковых администраций;

– кроме того, ввиду неравномерности распределения бюджетобразующей налоговой базы многие поселковые администрации окажутся практически без собственных доходов, т. е. будут фактически находиться на сметном финансировании из бюджетов муниципальных районов.

Доходы консолидированного бюджета Волгоградской области на 2004 год в условиях реализации Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оцениваются в 20,8 млрд. рублей (рис.1), из них собственные доходы составляют 17,2 млрд. рублей. По сравнению с утвержденным бюджетом 2004 года рост доходов составит 101,4%.

Доходы областного бюджета на 2004 год оцениваются в 15,3 млрд. рублей, из них собственные доходы составляют 11,6 млрд. рублей. По сравнению с утвержденным бюджетом 2004 года рост доходов составит 135,7%.

Собственные доходы бюджетов муниципальных образований и городских округов оцениваются в сумме 4,8 млрд. рублей и собственные доходы поселений – 0,8 млрд. рублей.

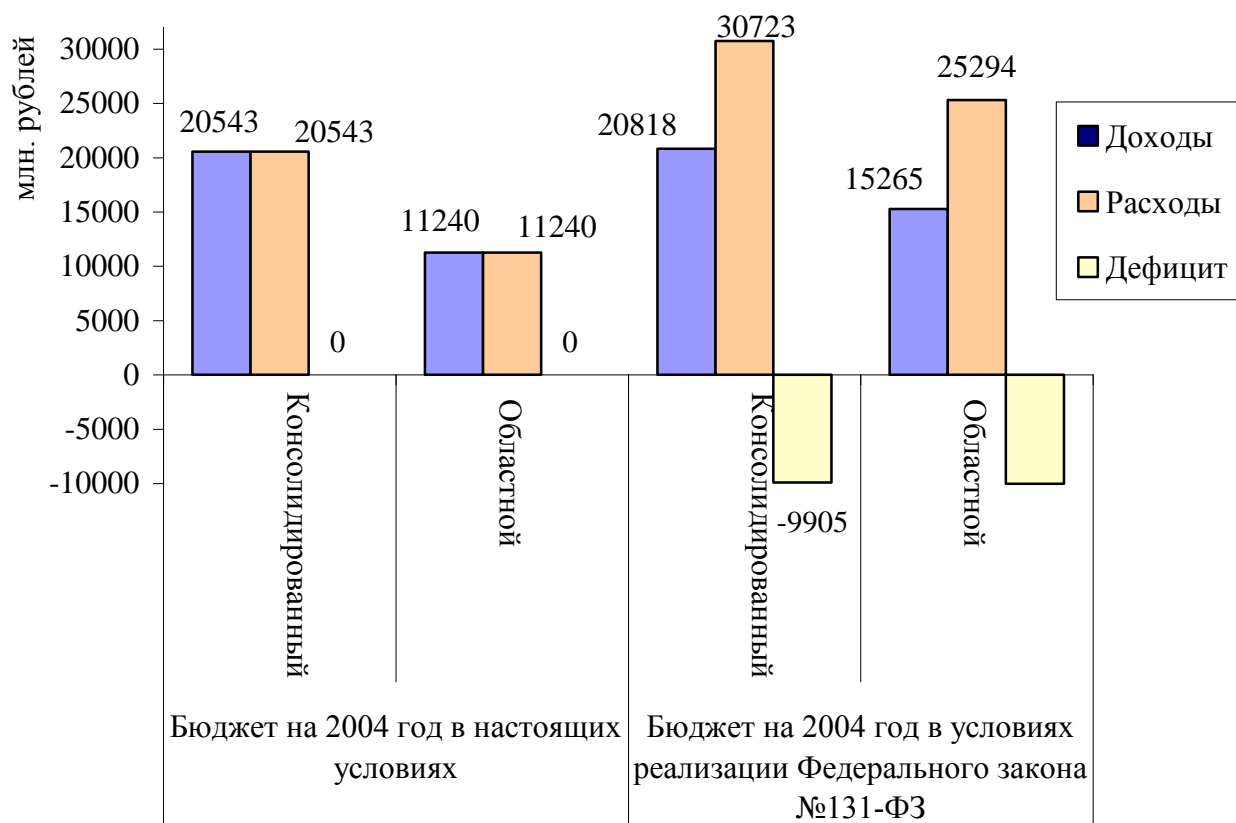


Рис. 1. Бюджет Волгоградской области на 2004 год

Расходы консолидированного бюджета на 2004 год в условиях реализации Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прогнозируются в сумме 30,7 млрд. рублей. По сравнению с утвержденным бюджетом 2004 года расходы возрастут в 1,5 раза. Расходы на государственное управление возрастут на 135%, на социальную сферу – 128,9%, на жилищно-коммунальное хозяйство – на 160%.

Расходы областного бюджета на 2004 год прогнозируются в сумме 25,3 млрд. рублей. По сравнению с утвержденным бюджетом 2004 года расходы возрастут в 2,3 раза.

В расходную часть областного бюджета будут включены следующие расходы:

- субвенции на заработную плату педагогическим работникам – 1,8 млрд. рублей;
- субвенции на осуществление образовательного процесса – 0,1 млрд. рублей;

– субвенции на предоставление жилищных субсидий малоимущим гражданам – 0,5 млрд. рублей.

Кроме того, в расходной части областного бюджета появится Региональный фонд компенсаций муниципальных районов, городских округов, поселений, за счет средств которого будут финансироваться все льготы, установленные федеральными законодательными актами и законодательными актами Волгоградской области. Размер фонда составит 1,8 млрд. рублей. Финансовая помощь из областного бюджета бюджетам других уровней предусмотрена в сумме 6,2 млрд. рублей, что в 2,7 раза больше утвержденного уровня принятого бюджета 2004 года. В 2,4 раза уменьшатся расходы областного бюджета на содержание органов внутренних дел в связи с тем, что данные расходы будут финансироваться и за счет бюджетов муниципальных образований.

Дефицит областного бюджета в рамках реализации Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на 2004 год планируется в размере 10 млрд. рублей, консолидированного бюджета – 9,9 млрд. рублей.

В соответствии с введением в Российской Федерации с 2005 года двухуровневой структуры местного самоуправления на органы государственной власти как Волгоградской области, так и субъектов Российской Федерации будет возложена огромная дополнительная работа по формированию и контролю за исполнением бюджетов обоих уровней местного самоуправления, контролю за их исполнением.

В целях реализации процесса реформирования и организации местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в области разработана программа реализации данного закона на переходный период.

Решение поставленных проблем позволит существенно повысить эффективность управления финансовыми потоками бюджетных средств на региональном уровне и более качественно реализовать основные положения Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ КАК ИСТОЧНИК ВОСПРОИЗВОДСТВА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА И РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Н. Я. Сеницкая

Директор Института управления, права и повышения квалификации при главе администрации Архангельской области Поморского государственного университета имени М. В. Ломоносова, к. э. н., г. Архангельск

Вступление человечества в постиндустриальную эпоху, эпоху осознания человека целью, а не средством экономической деятельности, главной ценностью общественного развития, когда производство рассматривается уже не как конечная цель, а как средство повышения жизненного уровня людей, привело к осознанию необходимости формирования принципиально новой социальной политики – политики социального развития, в которой человек из объекта политики должен стать ее главным приоритетом.

В первом докладе Программы развития ООН (ПРООН) сформулирована следующая принципиальная идея: смысл и главная цель экономического и общественного развития состоят не в ускорении темпов развития рыночной экономики, а в обеспечении возможностей каждому человеку реализовать свой человеческий потенциал и естественные устремления вести здоровую, полноценную, творческую, активную жизнь. Каждый человек представляет собой творческую личность, которая рассматривается не только как важнейший фактор политики и социального развития, но их главный приоритет и активный участник.

«Люди являются центральным звеном динамического процесса изменений. Развитие должно удовлетворять не только их физические желания, но также духовные и другие потребности и ожидания. Вложение ресурсов в обеспечение образования, здоровья, питания и материального благосостояния является ключевым элементом развития человека»¹.

Понятие человеческого потенциала – продукт постиндустриального периода, эпохи развития информационного общества, основанного на информационно и интеллектуально емких технологиях, когда в качестве основополагающего ресурса развития начинает выступать человеческий капитал, а определяющим фактором производства становятся знания.

По нашему мнению, понятие человеческого потенциала интегрируется на основе двух базовых понятий: человеческий капитал и качество жизни. Оно относится прежде всего к социально-экономическим категориям. Если обра-

¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1999 год. М.: Права человека, 1999. С. 7.

таться к емкому определению Л. И. Абалкина, характеризующего потенциал как обобщенную, собирательную характеристику ресурсов (экономических, производственных, трудовых), привязанных к месту и времени², то мы считаем возможным представить человеческий потенциал как человеческий капитал (в его реальном исчислении) плюс социально-экономические условия его формирования, развития и использования. Иными словами, здесь учитывается не только экономический аспект вложений в человека, но и характеристика социальной среды, которая формирует личность этого человека, систему его ценностей и предпочтений, структуру его интересов, степень активности и т. д., а также качество жизни населения, которое наряду с уровнем здравоохранения и образования характеризуется такими социально-экономическими показателями, как степень занятости населения, его платежеспособность, доступ к участию в политической жизни.

Человеческий потенциал лишь отчасти представляет собой нечто данное людям от рождения – в значительной мере он формируется, развивается в процессах социализации личности. Имеющийся сформированный человеческий потенциал в зависимости от существующих условий может раскрываться, реализовываться в разной степени. Так, например, безработица, неполная занятость в развитых странах означают по существу расхищение человеческого потенциала.

Проблема сохранения и развития человеческого потенциала должна стать приоритетной государственной стратегической задачей, ее решение должно быть соответствующим образом обеспечено, поскольку уровень развития человеческого потенциала определяет степень развития страны.

Переход к новому этапу развития производительных сил – глобально-постиндустриальному – требует новой социальной политики. Социальная политика должна создавать условия для воспроизводства человеческого капитала на новой, постиндустриальной, основе, то есть с опережающим развитием их интеллектуальной составляющей. Это определяет необходимость первоочередного развития науки и образования и первоочередного осуществления инвестиций в эти сферы. Но человек должен не только хотеть освоить интеллектуальные богатства, но иметь при этом определенный уровень физического и духовного здоровья.

Социальная политика должна содействовать реализации следующих задач:

- быстрому росту человеческого потенциала как условию для полноценной, продуктивной жизни членов общества;
- формированию нового среднего класса как определяющей силы общества и основного носителя человеческого потенциала нации;

² Абалкин Л. И. Избранные труды: В 4 т. Т. 1. М.: ОАО «НПО «Экономика»», 2000. 460 с.

– развитию гражданского общества и правового государства как неперенного условия расширенного воспроизводства человеческого потенциала.

Успешная социальная политика – это политика, приносящая социальный и экономический эффекты. Под экономическим эффектом в данном случае понимается стимулирование продуктивного поведения значимых в экономике групп населения. Под социальным – расширенное воспроизводство человеческого потенциала населения и гармонизация отношений между социальными группами.

Мера удовлетворенности социальных ожиданий всех социальных групп населения является существенным фактором не только социального, но социально-экономического развития, поскольку, как показывает практика успешно развивающихся стран, именно он обуславливает социальную стабильность, созидательную мотивацию в обществе и способен генерировать рост социально-экономической эффективности развития всей макросистемы.

Социальная политика регионов должна быть направлена не только на социальное обеспечение живущего на его территории населения, но и на развитие человеческого потенциала регионов. Величина и качество человеческого капитала непосредственно влияют на характер общественного воспроизводства. Развитие и накопление совокупного человеческого капитала региона и повышение отдачи от него определяют развитие самого региона, возможности его экономического роста и достижение социального благосостояния населения.

В свою очередь, формирование совокупного человеческого капитала напрямую зависит от уровня социально-экономического развития региона. Неизбежной и необходимой в этих условиях становится социальная переориентация не только собственно процесса производства, но и экономики в целом. Ориентация властных структур на экономическое развитие, которое в перспективе должно повлечь за собой социальное, порочна. Это скорее приведет к тому, что мы окончательно превратимся в сырьевой придаток развитых стран.

Целью региональной политики в области социальной сферы должно стать сбалансированное региональное развитие, гарантирующее равное качество жизни населения вне зависимости от места проживания.

В настоящее время осуществляется переход к новой модели социальной защиты – адресной социальной системе. Среди основных целевых характеристик модели адресной социальной защиты выделены следующие:

- четкое разграничение полномочий в реализации социальной политики между всеми уровнями бюджетной системы;
- “муниципализация” социальной политики за счет передачи значительной части полномочий по определению размеров и форм предоставления социальной помощи на региональный и муниципальный уровень.

Важную роль в реализации социальных программ, создании территориальной социальной инфраструктуры, финансировании социальных расходов и затрат по воспроизводству трудовых ресурсов играют местные бюджеты. Ор-

ганы местного самоуправления, как власть, ближе всех находящаяся к населению, практически берут на себя решение всех вопросов, которые местное общество ставит перед ними.

Как известно, в соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на муниципальный уровень были возложены практически все полномочия по жизнеобеспечению населения – образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны были создать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление (ст. 9 Федерального закона № 154-ФЗ). Закон гарантировал муниципальным образованиям финансовую самостоятельность, определял финансово-экономическую основу местного самоуправления, расходные и доходные полномочия местного самоуправления, закреплял обязательства федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению муниципальным образованиям минимальных бюджетов. В 1997 году принимается Федеральный закон «О финансовых основах развития местного самоуправления в России», уточняющий законодательную основу бюджетного процесса, местных финансов, основные принципы межбюджетного регулирования, расходную и доходную часть бюджетов муниципальных образований. Таким образом, теоретически, были созданы законодательные условия для финансового обеспечения деятельности местного самоуправления в России.

Практика, однако, показала иное. Несмотря на то, что органы местного самоуправления должны были обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне «не ниже минимальных государственных социальных стандартов» (статья 37 п. 4 Федерального закона № 154-ФЗ), государство отказалось их устанавливать, мотивировав свое решение недостатком финансовых средств в консолидированном бюджете России. Поскольку критерии удовлетворения основных жизненных потребностей населения при таком подходе исчезали, это позволяло федеральному уровню власти и уровню власти субъектов Федерации формировать доходы местного самоуправления фактически по остаточному принципу. В результате в 2002 году суммарные доходы местных бюджетов в расчете на одного жителя России составили чуть более 400 руб., или около 14 долларов в месяц³.

³ Еремеева Л. И., Казюкова Н. Н. Муниципальные образования России накануне реформы местного самоуправления: итоги и прогнозы. М.: Центр аналитических исследований КМО РФ, 2003. С. 2.

Анализ динамики распределения доходов и расходов консолидированного бюджета России между федеральным, уровнем субъектов Федерации и местным самоуправлением позволяет выявить основные тенденции бюджетно-налогового регулирования в стране.

В период с 1992 по 1999 годы прослеживалась тенденция роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Даже без учета средств, поступающих в порядке межбюджетных отношений, доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации варьировала в пределах 44-54,7%. Но с 2000 года начался процесс централизации доходов в федеральном бюджете и доля консолидированного бюджета субъектов Федерации снизилась до 43,6%, а в 2001 году в условиях изменений, внесенных в законодательство, – до 37,5%. По итогам первого полугодия 2003 года она составила 38%. Расходные полномочия в 1992 году по существу были распределены между федеральным и муниципальным уровнями. Расходы федерального бюджета несколько превышали 60% консолидированного бюджета России, местных бюджетов – достигали 30%. И на федеральном, и на муниципальном уровнях расходы превышали доходы. В период с 1992 по 1998 годы доходы местных бюджетов варьировали в интервале от 23,5 до 27,6%. В 1992 году превышение расходов местных бюджетов над доходами (без финансовой помощи) составляло всего лишь 0,9%, наибольшее превышение расходов над доходами местных бюджетов составляло в этот период 8,1% (1997 год). С 1999 года начался период устойчивого снижения доли местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета России и обусловлен он был, главным образом, изменениями, последовательно вносимыми в бюджетно-налоговое законодательство:

- отменой оборотных налогов (налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы),
- отменой практически всех местных налогов в связи с введением налога с продаж,
- передачей НДС полностью на федеральный уровень,
- сокращением ставки налога на прибыль с 35 до 24% и его доли, зачисляемой в местные бюджеты, с 5 до 2%,
- установлением единой ставки подоходного налога, равной 13%,
- приостановлением положения Бюджетного кодекса об обязательной доле налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете России не менее 50%.

В 2002 году доля местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета России составляла 13,7%, а в первом полугодии 2003 года снизилась до 11,8%. На этом фоне происходило снижение и доли их расходов с 30,5% в 1999 г. до 22,5% в 2002 г. и соответственно до 23,2% в первом полугодии 2003 года. Превышение расходов над доходами в этот период превысило 11%.

В результате местные бюджеты имеют устойчивый, не покрываемый доходами, в отличие от остальных уровней бюджетной системы, дефицит, который накапливается в местных бюджетах в виде долгов.

Начавшаяся в стране реформа местного самоуправления должна в первую очередь решить проблему несоответствия доходных и расходных полномочий местных бюджетов. Установление объективной возможности исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления должно быть главным условием их передачи. Передача полномочия должна сопровождаться и передачей необходимых для его исполнения ресурсов, а отказ от их передачи или недостаточная ресурсная поддержка должны служить основанием для исполнения органами местного самоуправления переданных полномочий только в пределах переданных ресурсов. Готовность органов местного самоуправления к исполнению тех или иных полномочий должна служить дополнительным критерием принятия соответствующих решений⁴.

Федеральным законом от 8 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) установлены закрытые перечни полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, которые осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счет средств региональных бюджетов, и полномочий органов местного самоуправления, осуществляемых за счет средств местных бюджетов.

Полномочия по финансированию заработной платы и статей по обеспечению образовательного процесса при организации начального и общего среднего образования с уровня местного самоуправления передаются на государственный уровень власти. На уровень субъектов Федерации передаются также полномочия по финансовому обеспечению платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования и по установлению и финансовому обеспечению выплаты адресных жилищных субсидий населению.

Эти три полномочия становятся государственными, при этом они могут делегироваться только муниципальным районам и соответственно городским округам с соответствующей передачей финансовых средств в виде субвенций.

За поселенческими муниципальными образованиями, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, остались полномочия только по вопросам местного значения, в них нет полномочий по дошкольному воспитанию, общему среднему образованию и здравоохранению. Однако закон при этом сохраняет возможность взаимного делегирования полномочий между поселением и районом.

Передача дополнительных полномочий по регулированию муниципальных бюджетов на уровень субъектов Федерации дает им дополнительные рычаги по управлению муниципалитетами.

⁴ Местное самоуправление в современной России: итоги и перспективы: Доклад Конгресса муниципальных образований Российской Федерации. М., 2003. С. 23-24.

Таким образом, хотя с введением Федерального закона № 131-ФЗ развивается процесс углубления социально-экономических основ местного самоуправления, что должно способствовать реализации потенциала каждого жителя России, реально местное самоуправление начнет полноценное функционирование только тогда, когда будут полностью решены вопросы формирования местных бюджетов, вопросы материальной обеспеченности их деятельности.

В то же время гарантии обеспечения полномочий различных уровней власти соответствующими средствами и ресурсами должны быть законодательно закреплены путем внесения необходимых изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

Однако система формирования финансовой базы местного самоуправления, предлагаемая законопроектами «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации», сокращая в равных объемах расходы и доходы местных бюджетов, сохраняет и на перспективу существующий разрыв между доходами и расходами и, следовательно, не меняет сложившуюся ситуацию.

Состав местных налогов не предполагает существенных изменений, они не становятся определяющими при формировании доходов местных бюджетов. Отнесенный к ним транспортный налог и торговый сбор пока не дают возможности оценить их возможный вклад в изменение доходной базы местных бюджетов, но по расчетам, проведенным Центром аналитических исследований Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, они не покрывают потерь от выпадающих доходов⁵.

В соответствии с проектами законов о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации формирование доходов и распределение налоговых источников между уровнями бюджетной системы базируются не на стабильных долговременных финансовых источниках, а в основном на процессах регулирования и выравнивания. Уже в предлагаемом (рассмотренном в первом чтении) проекте доля финансовой помощи в бюджетах муниципальных образований в 2005 году по сравнению с 2003 годом возрастает с 29 до 46%. Реально по большинству муниципальных образований, особенно поселений, она будет еще выше. Никакой самостоятельности местного самоуправления при таком подходе быть не может. Формирование бюджетов, особенно больших и крупных городов, будет полностью зависеть от исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. За счет налоговой базы этих муниципальных образований региональные власти теперь уже в соответствии с законом будут заниматься пополнением собственного бюджета и выравниванием других муниципальных образований.

⁵ Местное самоуправление в современной России: итоги и перспективы. Доклад Конгресса муниципальных образований Российской Федерации. М., 2003. с. 31-33.

Такой подход не даст создать долговременную надежную и предсказуемую основу формирования доходной базы местных бюджетов России. Для обеспечения соответствия доходных полномочий местного самоуправления расходным и создания условий для развития местного самоуправления в структуре доходов бюджетов муниципальных образований определяющими должны быть не регулируемые доходы и финансовая помощь, а местные и закрепленные на долговременной основе федеральные и региональные налоги.

Местное самоуправление должно получить реальные бюджетные права, что позволит государству выполнять одну из конституционных задач, связанную с повышением жизненного уровня населения страны, решаемую преимущественно через местные бюджеты.

Развитый институт местного самоуправления – это не только основа устойчивости федеративного государства, это гарантия стабильности в решении социальных вопросов и функционировании систем жизнеобеспечения населения.



РЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕИ

Е. А. Соколовская

Научный сотрудник Института экономики РАН,
г. Москва

Основная задача региональной бюджетной политики (РБП), на наш взгляд, – создание равных конкурентных и социально справедливых условий всем административно-территориальным единицам России в целях расширения их участия в формировании единого рынка товаров и услуг страны. Сделать это можно, прежде всего, путем роста доли в бюджетных расходах инвестиций в основной капитал отраслей перерабатывающей промышленности, что, в свою очередь, повлияет на развитие внутреннего рынка и, соответственно, внутреннего потребления.

Выделение этой задачи в качестве главной связано с решением стратегической цели – снижение уровня зависимости страны от продажи энергетических ресурсов, чего можно достичь лишь уходя от сырьевой направленности народного хозяйства, диверсифицируя его. Эта цель вполне достижима, учитывая пока еще достаточно высокий интеллектуальный потенциал россиян и не растроченные до конца навыки еще в недавнее время мощного инженерного корпуса страны.

Теперешнее состояние бюджета, положительное сальдо которого преимущественно связано с ростом мировых цен на энергоносители, вызывает вполне обоснованную тревогу уже не только среди экономистов, но и, как говорится, у «широких слоев населения». Профицит федерального бюджета России в первом квартале 2004 года составил 134,7 млрд. руб. В январе-марте 2003 года профицит федерального бюджета страны равнялся 89,3 млрд. руб. Доходы федерального бюджета за первые три месяца этого года составили 688,6 млрд. руб. против 580,9 млрд. в январе-марте 2003 года. Из этой суммы на долю налоговых доходов пришлось 556, 2 млрд. руб. против 462,3 млрд. годом раньше. Расходы федерального бюджета (включая финансовую помощь бюджетам других уровней) составили в январе-марте 2004 года 553,9 млрд. руб. против 491,6 млрд. в январе-марте 2003 года. (Коммерсантъ. 2004. 3 июня). По ставшему широко известным мнению экспертов всемирного банка (ВБ) зависимость всей нашей экономики от ТЭК гораздо выше официально отражаемой статистикой. Так, по данным Госкомстата, нефтегазовая отрасль дает 9% общего объема ВВП, а по экспертным оценкам специалистов ВБ – 25%. Конечно, можно оспаривать эти данные, но неоспоримой является вышеуказанная задача диверсификации экономики.

Поступления от сырьевого сектора останутся еще на долгое время главной доходной бюджетной статьей. В связи с этим отдельного рассмотрения заслуживает широко обсуждаемая проблема изъятия сверхдоходов (природной ренты) у нефтяников. Не вдаваясь в обсуждение способов и методов изъятия природной ренты, подчеркнем, что крупнейшие нефтяные компании страны зарабатывают порядка 70 млрд. долларов в год, то есть сверхдоходы налицо. Однако изымать их следует так, чтобы не подорвать у нефтяников стимулов к саморазвитию и тем поставить в рискованную ситуацию сами бюджетные доходы. По данным Минфина, фискальный нажим (в рамках разработанного очередного этапа налоговой реформы) будет оказан прежде всего на восемь крупнейших нефтяных компаний, добывающих 80% всей нефти, чистая прибыль которых составила \$10,1 млрд. В Минфине подсчитали, что «сверхприбыль» нефтяных компаний (то, что предлагается изъять у них в бюджет) в 2004-2005 годах по сравнению с 2002 годом составит \$5 млрд. (Коммерсантъ. 2004. 24 марта.). Несомненно одно – дополнительные бюджетные доходы будут получены и использовать их целесообразно, в частности, на цели снижения зависимости бюджета от того же ТЭКа.

Вторая составная часть РБП – ориентация на достижение сбалансированности отраслевого и территориального развития.

Следует отметить, что межбюджетные отношения, принятие закона о которых неоправданно затянулось, должны быть тесно увязаны с налоговой системой. Также необходимо в наикратчайшие сроки устранить несбалансированность бюджетов регионов, связанную в том числе и с их потерями в результате ряда известных мероприятий в рамках налоговой реформы. Причем компенсировать сократившиеся бюджетные доходы регионов целесообразно

не только путем прямых дотаций, но и посредством ссуд, тем более что денег ныне в «казне» достаточно.

Вообще отношения Центра с регионами и связанный с этим механизм перераспределения бюджетных доходов – одна из самых сложных сфер бюджетной политики. Так, зачастую эти отношения принимают внеэкономический характер, и нередко становятся предметом популистских спекуляций, особенно в предвыборные периоды. И эти политические факторы приходится учитывать в так называемой «бюджетной политике».

Попробуем обосновать это утверждение таким примером. Механизм перераспределения бюджетных доходов между федеральным центром и регионами в целом относится к сфере государственной региональной политики, которая будет определяться в том числе и в рамках административной реформы в части распределения полномочий между уровнями власти. Причем архисложная задача распределения финансовых ресурсов решается в условиях колоссальной разницы в финансовом состоянии регионов. Наряду с регионами, перечисляющими в федеральный бюджет 60-65% своих доходов, есть регионы, покрывающие большую часть своих расходов за счет федерального бюджета. Особняком стоит федеральный центр (Москва), в котором сосредоточено до 80% капиталов всей страны. То есть одна из главных целей региональной политики – нахождение оптимального баланса федеральных и региональных интересов. Одна из важнейших задач РБП – стимулирование использования местных природно-экономических ресурсов, что позволит, во-первых, снизить зависимость регионов от федеральных дотаций, во-вторых, увеличить поступление в федеральный бюджет. То есть в РБП следует руководствоваться довольно простой, но зачастую трудноусвояемой идеей: «Чем больше даем, тем больше получаем».

Механизм перераспределения финансовых ресурсов может строиться с учетом территориальной ренты, если конечно удастся разумно ее (ренту) формализовать так, чтобы не скатиться к порочному принципу – отобрать у богатых и отдать бедным (в данном случае имеются в виду регионы). Пока же единственным внятным решением по уменьшению числа депрессивных регионов является их присоединение к успешным при соблюдении демократических принципов, то есть путем референдумов. Процесс этот уже, как известно, начался (объединяются Пермская область и Коми-Пермяцкий округ) и, по всей видимости, продолжится.

Третья важнейшая задача РБП – способствовать усилению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских регионов, причем последняя задача должна решаться с учетом изменяющейся геополитической ситуации. Так, например, в связи с обострением отношений, по известным причинам, между США и арабскими (мусульманскими) нефтедобывающими странами, причем у последних в громадных объемах нарастают неиспользуемые инвестиционные ресурсы. Наши основные конкуренты на мировом рынке инвестиционных ресурсов – Китай и Индия – несколько нам проиг-

рывают из-за исламского фактора (подавление соответствующих настроений в Китае и противостояние Индии крупнейшей исламской стране Пакистану). Россия же проводит политику сближения с исламским миром (опустим здесь перечисление всех конкретных внешнеполитических шагов в данном направлении) и практически единственный негативный фактор здесь – «чеченский». Так что рост бюджетных ассигнований на восстановление народного хозяйства Чечни может принести неисчислимы выгоды как в политическом, так и в экономическом плане. Пожалуй, данный пример является весьма яркой иллюстрацией новых подходов к бюджетной политике, если рассматривать ее как инструмент достижения необходимых результатов, а не метод «латания дыр».

Далее попытаемся наметить приоритеты бюджетной политики как части общей социально-экономической политики:

- преодоление бедности путем развития конкурентной экономики;
- развитие здравоохранения на основе совершенствования системы медицинского страхования, создание конкуренции на рынке медицинских услуг;
- повышение качества образования и достижение сбалансированности подготовки специалистов с народно-хозяйственными потребностями в них;
- поддержание нормального состояния жилья, ликвидация ветхой его части и увеличение объемов строительства на основе долгосрочной аренды, ипотечного кредитования и других прогрессивных форм;
- модернизация транспортного электроэнергетического и жилищно-коммунального хозяйства;
- рост доли бюджетных расходов на науку, и особенно направлений, определяющих научно-технический прогресс.

Отдельно коснемся бюджетных расходов на образование (отметим, что крупномасштабные частные пока не предвидятся), которые зачастую дают непредвиденный эффект. Так, одной из главных статей нашего экспорта стал «вывоз мозгов», особенно «математических и кибернетических». Пока нам приходится смириться с данной ситуацией, так как в течение еще довольно долгого времени в стране не будут созданы должные условия для ученых, подобнее предоставляемым им в развитых странах. Однако в этой ситуации есть и некоторые положительные стороны – часть покинувших страну ученых возвращается на Родину с приобретенным неоценимым опытом «капиталистической организации труда» и, что весьма важно, высокими требованиями к зарплате, которые, кстати, наши работодатели вынуждены удовлетворять, а это, в свою очередь, поднимает планку зарплат и для других специалистов. Но это частный вопрос, а главное же состоит в том, что триада «образование-наука-производство» в современных условиях глобальной технологизации экономики является основным фактором роста ВВП и соответственно бюджетных поступлений.

Немаловажным фактором решения этих и других социально-экономических проблем является тесная взаимосвязь налоговой и бюджетной политики, позволяющая, в частности, компенсировать выпадающие доходы

региональных и местных бюджетов и осуществлять дополнительные вложения на проведение структурных и прочих реформ. Главной задачей при этом остается расширение налогооблагаемой базы и повышение степени собираемости налогов.

Следует подчеркнуть вслед за многими специалистами, что при росте поступлений подоходного налога в бюджет впервые со времени введения плоской 13%-й шкалы подоходного налога в 2001 году его сбор в 2003 году отстал от роста доходов населения, то есть возможности вывода зарплаты из тени, на что и было собственно направлен такой вид налогообложения, практически исчерпались. В то же время доля «серых» выплат остается довольно значительной (по усредненной оценке специалистов – около 40% от общего объема зарплат). Теперь предполагается увеличить налоговое бремя на граждан путем увеличения выплат в пенсионный фонд и одновременно снизить ЕСН, высокая ставка которого является, по мнению многих предпринимателей, основной причиной ухода зарплат в тень. Однако последствия этих решений будут далеко неоднозначными, так как ожидаемый общий рост налогового бремени может вызвать еще большее «затемнение» зарплат. Причем предприниматели, перешедшие на «светлую» форму оплаты труда, окажутся в проигрыше по сравнению со своими «затемненными» конкурентами.

Думается, что проблема эта в определенной мере глобальная и будет решаться, по всей видимости, при вступлении России в ВТО, когда транспарентность предпринимательской деятельности станет, так сказать, нормой экономической жизни, а нарушение «правил игры» примет обычный, в мировой хозяйственной практике характер – то есть не будет так вопиюще, как в современной России. Пока же следует всемерно использовать существующие большие резервы роста налогооблагаемой базы путем усиления мер административного характера: наведения в налоговой сфере жесткого порядка, борьбы с коррупцией, в том числе и среди самих налоговиков, и т. д.

Вообще перенос налогового бремени с предпринимателей на население путем увеличения наиболее легко собираемого подоходного налога целесообразно решать в одном пакете с другими мероприятиями, проводящимися в ходе налоговой реформы. Причем хотелось бы, чтобы уже в бюджете 2005 года новые правила игры были учтены.

Кроме того, торможение налоговой реформы вызовет и «зависание» бюджетной реформы, за счет которой можно изыскать, по разным оценкам 20-30% дополнительных доходов. Выразим надежду, что уже в бюджете 2005 года будет проведена тотальная ревизия ведомственных расходов и, наконец, бюджет будет строиться в зависимости от желаемых результатов, а не ограничиваться корректировкой сложившихся тенденций... Подчеркнем, что задержка в проведении этих и других основополагающих реформ может вызвать крушение амбициозных планов удвоения ВВП к 2010 году.

Не следует также забывать, что внешний долг при его значительном уменьшении в последние годы составляет почти одну четвертую часть ВВП и

неблагоприятное изменение внешнеэкономической конъюнктуры (резкое снижение цен на энергоносители) может вызвать большие сложности с его (долга) погашением. А ведь есть еще и громадный внутренний долг перед гражданами нашей страны, лишившимися в начале 90х годов прошлого века своих сбережений. Рано или поздно эти долги придется возвращать, а значит, и увеличивать бюджетные расходы, что, естественно, можно осуществлять лишь при увеличении бюджетных доходов. Здесь мы можем только лишь констатировать, что с учетом этих двух взаимоисключающих моментов должна строиться бюджетная политика, понимаемая как «искусство возможного».

Хотелось бы остановиться еще на одной проблеме, в значительной степени бюджетной, из-за величины финансовых средств, требующихся для ее решения. Успешно преодолев в 2003 году пик внешних платежей, мы оказались на несравненном более высоком пике ... износа основных фондов. Так, например, требуется замена подавляющей части существующих тепловых сетей страны, иначе проблема «замерзания» городов приобретет лавинообразный характер и может вызвать всеобщий народнохозяйственный коллапс. Проблема ветхого жилья так вопиюща, что вопль этот, по-видимому, ушел в децибелы и нам уже почти не слышен. К тому же, как это ни парадоксально, но и вновь вводимые фонды, как показал пример рухнувшего Аква-парка в Москве, возможно, нуждаются в реконструкции, а то и ликвидации, то есть техногенную разруху отягощает антропогенный фактор.

Этих примеров вполне достаточно, чтобы осознать колоссальный масштаб сложнейших проблем, стоящих перед нашей многострадальной страной и требующих громадных и, возможно, даже непосильных для России бюджетных расходов. Думается, что лишь вхождение в мировое экономическое сообщество на основе тесной экономической и даже политической интеграции позволит нам, с одной стороны, ускорить темпы народнохозяйственного развития, а с другой – при необходимости получить финансовую помощь на льготных условиях, а возможно, и реструктурировать существующие долги. Этот весомый аргумент в числе других может быть положен на чашу весов при обсуждении позитивных и негативных последствий вступления России в ВТО.

В отношении бюджета 2004 года прежде всего следует отметить в качестве отрадного факта сам факт его принятия в конце отчетного года, а не в начале текущего, как это происходило в последние пять лет. Бюджет составлен весьма профессионально, о чем прежде всего свидетельствует его хорошая сбалансированность, при том, что предусмотрено снижение общей налоговой нагрузки на 1% ВВП.

Однако, по мнению многих специалистов, данный бюджет не является бюджетом развития, так как фактически консервирует сложившуюся социально экономическую ситуацию и составлен по набившему оскомину еще в советские времена принципу «от достигнутого». Так, в 2004 году предусматривается рост ВВП лишь на 5,2%, в то время как для декларированного его удвоения к 2010 году среднегодовые темпы должны быть не меньше 8%. Дума-

ется, что использование части накопленных средств стабилизационного фонда (уже к концу текущего года они могут достигнуть 20 млрд. долларов) в форме возвратных кредитов, например для стимулирования развития малого предпринимательства, даст несоизмеримо больший эффект, чем вклады в западные долговые бумаги, особенно в условиях нынешней нестабильности мировой финансовой системы, и особенно в США, где только внешний долг впервые в истории этой страны превысил 7 трлн. долларов. Пока же будем надеяться, что сохраняющийся высокий уровень мировых цен на энергоносители позволит уже на 2005 год принять «бюджет роста». Роста как зарплат бюджетников и пенсий, что в свою очередь вызовет потребительский бум, и соответственно увеличение производства товаров народного потребления, так и роста инвестиций в приоритетные отрасли экономики. Интегральным показателем успешности бюджетной, как и общей социально-экономической политики, является, на наш, возможно, нетрадиционный взгляд, увеличение продолжительности жизни россиян. Характерно, что последний год, когда население России воспроизводило само себя, это переломный во многих отношениях 1991 год. Так вот, когда демографическая ситуация начнет наконец улучшаться, в основном за счет снижения уровня смертности, так как на радикальный рост рождаемости рассчитывать не приходится, – это и будет свидетельствовать об окончании периода нестабильности и начале качественного роста уровня жизни населения. Связанным с вышеуказанным другим интегральным показателем является сближение уровня среднедушевых доходов 10% наиболее и наименее обеспеченных граждан страны. Пока соотношение это составляет соответственно 30 и 2% от общего денежных доходов населения. В этом видится определенный простор для деятельности, прежде всего, налоговых органов.

Как известно, «все новое – хорошо забытое старое». Основываясь на этом принципе, мы предлагаем при проведении административной реформы, возможно, предполагающей изменение отраслевой структуры министерств на функциональную, восстановить Госплан в качестве изначально задумывающегося научно-производственного штаба ученых и крупных специалистов, разрабатывающих стратегию развития страны и, что особенно важно, с учетом территориального разделения труда. Причем именно в этом органе (предложим, например, такое его название – министерство социально-экономического развития) должна формулироваться бюджетная политика, в том числе региональная.

И, наконец, расшифруем заголовок статьи. Все органы власти в своей деятельности должны руководствоваться главной национальной идеей всех народов – стремлением к лучшей жизни на родной земле.



ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Н. С. Столяров

Исполнительный секретарь Ассоциации контрольно-счетных органов РФ, начальник управления по взаимодействию с контрольно-счетными органами РФ аппарата Счетной палаты РФ, г. Москва

1. Межбюджетные отношения как предмет финансового контроля

Россия – федеративное государство с многоуровневой бюджетной системой, что предполагает разграничение компетенции между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в том числе и в части формирования бюджетов и контроля за их исполнением.

Однако сами бюджетные средства невозможно четко разграничить между этими уровнями. Между бюджетами различных уровней по различным причинам постоянно возникают те или иные финансовые отношения – межбюджетные отношения, обычно выражающиеся в передаче средств от одного бюджета другому. Например, многие местные бюджеты в значительной степени формируются за счет трансфертов из бюджетов субъектов Федерации, которые, в свою очередь, получают средства из федерального бюджета. В то же время бывает и обратная ситуация: во многих регионах есть муниципальные образования, которые служат основными источниками формирования доходов региональных бюджетов, вносят значительный вклад в доходы федерального бюджета. Совокупность местных бюджетов фактически образует фундамент всей бюджетной системы. Вышестоящие бюджеты опираются на этот фундамент, тесно связаны с ним межбюджетными отношениями. Финансовые потоки пронизывают все уровни бюджетной системы, что позволяет рассматривать ее как единую финансовую систему страны.

Причины возникновения межбюджетных отношений связаны, прежде всего, с неравномерностью социального и экономического развития регионов и муниципальных образований в их составе.

Изменения в расходах по уровням бюджетной системы Российской Федерации в связи с передачей полномочий с одного уровня на другой связаны, во-первых, с задачей наиболее эффективного осуществления этих полномочий, а во-вторых, с наличием у органов власти разного уровня предметов совместного ведения (существующих в соответствии со ст. 72 Конституции и ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации), которые могут финансироваться из разных бюджетов в зависимости от принятых на соответствующем уровне решений.

Межбюджетное распределение и перераспределение доходных источников обусловлено рядом причин, основными из которых являются:

1) причины, связанные с тем, что органы власти должны обладать финансовыми ресурсами, достаточными для выполнения поставленных перед ними задач;

2) причины, возникающие из необходимости выравнивания финансовых возможностей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

3) причины организационно-управленческого характера, связанные с передачей дополнительных объектов собственности или наличием у отдельных субъектов Российской Федерации таких функций, которых нет у других (например, функции столицы, крупного центра культуры и т. д.).

Бюджетный кодекс Российской Федерации трактует межбюджетные отношения как «отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»¹. Однако такое определение межбюджетных отношений представляется неполным, так как ему соответствуют любые отношения, возникающие между указанными субъектами публичной власти.

Межбюджетные отношения было бы точнее определить как денежные отношения внутри бюджетной системы страны, возникающие между органами публичной власти разного уровня в связи с установлением расходных полномочий по звеньям бюджетной системы и видам бюджетов, формированием собственных и регулирующих доходов в каждом бюджете, передачей доходов и расходов из одних бюджетов в другие.

Субъектами межбюджетных отношений выступают только органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Вопросы межбюджетных отношений в Российской Федерации регулируют следующие нормативно-правовые документы:

Конституция Российской Федерации;

Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «Об финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами госу-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ), ст. 129.

дарственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

В Российской Федерации межбюджетные отношения строятся по принципу бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм – это форма организации бюджетных отношений, которая позволяет достигнуть самостоятельности бюджетов при соблюдении жестких бюджетных ограничений, самостоятельности на основе разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти, на основе равенства бюджетных прав, а также прозрачности межбюджетных отношений.

Бюджетный федерализм базируется на следующих основных принципах:

- *принцип самостоятельности бюджетов*, предполагающий:
 - право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
 - наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 - законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом и налоговым законодательством Российской Федерации;
 - право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;
 - право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;
 - недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджетах, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;
 - недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникающих в ходе исполнения законов (решений) о бюджете за исключением случаев, связанных с изменением законодательства;
- *принцип разграничения доходных и расходных полномочий* между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, который означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти

Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- *принцип равенства бюджетных прав* субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований, а также равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации. Согласно статье 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации, часть этих принципов реализуется в установлении единых для всех субъектов Российской Федерации нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных особенностей субъектов Российской Федерации и согласовываются с субъектами Российской Федерации до принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

- *принцип прозрачности межбюджетных отношений.*

Наиболее полная и всесторонняя трактовка межбюджетных отношений дана в Бюджетном кодексе Российской Федерации, согласно которому в состав межбюджетных отношений следует включать денежные отношения по:

- разграничению расходов и доходов между бюджетами;
- распределению расходов и доходов в связи с их ежегодной передачей из одних бюджетов в другие;
- перераспределению доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и видами бюджетов.

При этом под разграничением расходов и доходов подразумевается процесс разделения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы для закрепления вышеназванных объектов за определенным видом бюджета на постоянной основе.

Под распределением расходов и доходов подразумевается процесс ежегодной передачи расходных полномочий и доходных источников с одного уровня бюджетной системы на другой в соответствии с решениями, принимаемыми вышестоящим органом власти. Ежегодное изменение расходов связано, во-первых, с наличием у органов власти разного уровня предметов совместного ведения, которые могут финансироваться из разных бюджетов в зависимости от принятых на соответствующем уровне решений, а во-вторых, с решением задачи более эффективного осуществления тех или иных полномочий одним или другим уровнем управления. Основной формой передачи бюджетных доходов являются процентные отчисления от регулирующих доходов,

предусматриваемые законами о бюджете на очередной финансовый год, а также субвенции в виде компенсаций.

Перераспределение расходов и доходов между звеньями бюджетной системы и видами бюджетов обусловлено, с одной стороны, необходимостью выравнивания финансовых возможностей регионов и муниципальных образований для обеспечения предусмотренных темпов социально-экономического развития разных территорий, а с другой – причинами организационно-управленческого характера. В качестве форм перераспределения доходов используются: трансферты, дотации, субвенции, внутригодовые ссуды, взаимные расчеты.

Бюджетный кодекс Российской Федерации также устанавливает основные принципы функционирования межбюджетных отношений (ст. 129, п.2):

- принцип распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- принцип разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- принцип выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- принцип равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации также определяет основные условия предоставления финансовой помощи (ст. 132, п.1, 2):

1. Финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется при условии подписания соглашения об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации через Федеральное казначейство Российской Федерации;

2. Субъект Российской Федерации – получатель финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеет права:

- ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в лучшие условия по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений;
- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов бюджета субъекта Российской Федерации;
- предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации в размере, превышающем 5% расходов бюджета субъекта Российской Федерации.

2. Международный опыт регулирования межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения свойственны любому федеративному государству. Самый яркий образец федеративных межбюджетных отношений – Германия. Основам межбюджетных отношений – разграничению финансовых компетенции между центром и землями посвящен самый крупный раздел германской конституции – «финансовая конституция» страны.

Финансовая конституция решает 4 задачи:

распределение расходов;

распределение законодательных полномочий в области налогообложения;

распределение налоговых поступлений;

организация управления в финансовой сфере.

Распределение расходов основывается на простом принципе: кто принимает решения, тот и финансирует их реализацию. Если же центр и земли решают совместные задачи, то принципы финансирования четко регулируются как в основном законе, так и в отдельных нормативных актах.

Законодательные полномочия в области налогообложения также распределены между центром и землями. К исключительной компетенции Федерации относятся лишь пошлины и акциз на водку, а к исключительной компетенции земель – некоторые «малые» налоги (например, на охоту, на собак и т. п.). В основном же налоги устанавливаются в рамках так называемого конкурирующего федерального законодательства. Любые налоги, вводимые центром, требуют одобрения бундесрата (палаты, представляющей земли), если их поступления полностью или частично приходятся на земли и общины.

Распределение налоговых поступлений также закреплено в основном законе. Каждый уровень государственной вертикали имеет свой источник доходов, обеспечивающий финансовую автономию. Центр полностью получает налоги на бензин, табак, кофе, страхование, а также пошлины. Земли получают налог на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво. Общины – налоги на землю, местные налоги на потребление, большую часть промыслового налога.

Основные налоги (свыше 70% объема поступлений) – совместные по получению. Например, налог на корпорации делится пополам между федерацией и землями, подоходный налог делится на три части: 15% получают общины и по 42,5% – Федерации и земли.

Так же, как в России, собираемых налогов хватает не каждому региону. Поэтому их приходится перераспределять. Прежде всего это касается земельной доли поступлений налога с оборота: 75% ее распределяется между землями пропорционально числу жителей, а остаток отчисляется финансово слабым землям.

С помощью механизма горизонтального выравнивания между землями корректируется вертикальное распределение налогов. Финансово слабые земли получают средства, изымаемые у сильных земель, так, чтобы налоговые поступления на душу населения у них были не ниже 95% среднегерманского

уровня. Если и этих средств не хватает, слабые земли могут получать дополнительные федеральные перечисления и использовать их по своему усмотрению. Специальная компенсация из федерального бюджета предусмотрена, например, и в случае размещения в регионе федеральных ведомств.

Вместе с тем, поскольку существующий механизм горизонтального выравнивания не в полной мере стимулировал земли к повышению собственных доходов, в 2000 году было принято решение о его частичном изменении. Идеальная модель финансового выравнивания должна предусматривать простые, прозрачные и стимулирующие процедуры: сокращение выравнивания за счет перераспределения части налога с оборота, установление новых показателей финансовой силы и финансовой потребности и т. д.

Реформирование межбюджетных отношений в Германии предлагается провести в рамках более широкой финансовой реформы, которая снижала бы уровень перераспределения, в том числе за счет прямых субсидий федерального центра. Предлагается пересмотреть и практику смешения задач Федерации и земель. Доходы региональных бюджетов должны больше соответствовать качеству политики региональных властей, а мероприятия последних – финансироваться из их собственных доходов.

Для повышения финансовой силы земель их предлагается укрупнить: из 16 образовать 7.

3. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации

Существующая в настоящее время система межбюджетных отношений несовершенна; она сформировалась на основе системы единого государственного бюджета СССР, и потому, отличаясь от последней задекларированной самостоятельностью бюджетов разных уровней, тем не менее унаследовала со времен СССР многие черты.

В настоящее время можно выделить следующие проблемы в области межбюджетных отношений.

Главная проблема заключается в зависимости нижестоящих бюджетов от бюджетов вышестоящих. Зависимость эта двух типов: процессуальная и финансовая.

Финансовая зависимость заключается в высокой степени дотационности территориальных бюджетов и, соответственно, необходимости финансовой помощи из вышестоящего бюджета для сбалансирования нижестоящего.

Современная налоговая система Российской Федерации построена таким образом, что чем более значим налог или сбор с фискальной точки зрения, тем на более высоком уровне власти он централизуется.

Здесь же важно упомянуть о фактическом отсутствии стимулов для территориальных органов власти стремиться изыскивать новые доходные источники и более эффективно осуществлять свои расходные полномочия, так как вся система финансовой помощи ориентирует их на противоположное. До сих

пор никакими нормативно-правовыми актами не закреплены принципы формирования и распределения четырех из пяти формируемых в составе федерального бюджета (кроме ФФПР) фондов финансовой помощи.

Слабая нормативно-правовая регламентация межбюджетных отношений – еще одна проблема их организации.

Законодательной же основой межбюджетных отношений сейчас являются лишь Конституция, Бюджетный кодекс и Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления» и «О финансовых основах местного самоуправления».



НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ВОПРОСАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА

А. С. Сухоруков

Руководитель Центра перспективного планирования
аппарата администрации Петрозаводска, г. Петрозаводск

Важность цели программы «Социальное партнерство в бюджетном процессе» – повышение компетентности местных сообществ в вопросах бюджета – сомнения не вызывает. Благодаря этой или близким программам у городских сообществ появляется общая «рамка» для прояснения своих позиций и консолидации усилий. Однако в статье будет рассмотрена более общая тема, которую можно обозначить как «социальное партнерство в стратегическом развитии города».

Чем вызвано такое расширение? Занимаясь разработкой Стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 года, мы пришли к выводу, что городской бюджет в своем нынешнем и прогнозируемом далее состоянии (состоянии хронической недостаточности) в достаточно слабой степени способен быть инструментом стратегического развития территории. Так, чтобы просто рассчитаться по своим текущим обязательствам, в городском бюджете 2004 года не хватает более 30% его утвержденного объема (чуть более 1 млрд. руб.). Естественно, что в такой ситуации сам процесс распределения бюджетных расходов сродни решению вопроса «кому мы не будем платить». Я привел эту метафору лишь для того, чтобы показать, что на пути повышения «открытости бюджета» есть не только субъективные, но и объективные трудности, а сам бюджет должен рассматриваться только как один из инструментов стратегического развития города. Здесь и появляется возможность расширения темы анализа, а именно «повышение компетентности гражданского общества в вопро-

сах финансовых отношений, определяющих развитие территории». С этой точки зрения возможно выделить следующие направления необходимых компетентностей: бюджет и бюджетный процесс, налоговые поступления и налоговая ответственность, благотворительность и спонсорство, инвестиции (в т. ч. гранты). И в каждом случае я постараюсь показать, каким образом данная тема может стать основанием программ социального партнерства.

Касаясь **социального партнерства в бюджетных вопросах**, следует обратить внимание на имеющийся у отдела молодежи администрации города опыт существенного увеличения эффективности использования бюджетных средств при организации летнего отдыха за счет таких форм социального партнерства, как муниципальный грант и социальный заказ, а также совместной с общественными организациями проектной деятельности. В результате в общем объеме средств муниципальной молодежной политики в 2003 году объем бюджетных средств составил только 13%, а остальные 87% составили привлеченные средства. Для развития подобной практики мы подготовили Положение о муниципальном гранте и надеемся на его принятие городскими депутатами.

Налоговые поступления в городской бюджет, в первую очередь, связаны с налогом на доходы физических лиц. И именно здесь скрывается немалая часть «теневого экономики», поскольку многие предприниматели предпочитают платить заработную плату своим работникам «в конверте». По данным администрации города, более 90% «официальных» зарплат в малом бизнесе менее одной тысячи семисот рублей, что, конечно же, на самом деле не так. По подсчетам экономистов, благодаря подобной практике только городской бюджет теряет до 20% доходов в год.

Что может изменить подобную ситуацию, возможно ли здесь использование каких-нибудь инструментов социального партнерства? У администрации города есть следующая идея – рассчитать и сделать достоянием общественного мнения специальные налогово-бюджетные стандарты, в которых уровень зарплаты будет поставлен в соответствие с различными «бюджетными благами» – местом в детском саду, обучением ребенка в школе, льготами для пенсионера и т. д. В этом случае каждый горожанин сможет соотнести уровень своих доходов и налогов с «потребляемыми» своей семьей общественными благами, а в общественном мнении закрепятся обоснованные «зарплатные минимумы», которые будут формировать определенные общественные ожидания и от работодателя, и от работника, а в перспективе и влиять на заключаемые между ними договора. Звучит это, наверное, пока несколько фантастически, но начинать двигаться в эту сторону необходимо. Тем более что к этой работе могут подключиться и профсоюзы.

Благотворительность и спонсорство, в силу существенного бюджетного дефицита, являются важной, но достаточно слабо задействованной составляющей развития города, однако здесь также пока нет ни устоявшихся механизмов социального партнерства, ни необходимой статистики. Заполнить этот

вакуум могут так называемые «местные фонды», которые были бы способны и аккумулировать ресурсы действующего на территории бизнеса на реализацию разнообразных социальных программ и создавать механизм общественного участия в их распределении. Аналогом таких фондов могут выступать и попечительские советы, которые активно создаются в последние 2 года на базе социальных учреждений города. И местным фондам, и попечительским советам еще предстоит «встать на ноги», но поддержку их развитию нужно оказывать уже сейчас.

Инвестиции, на первый взгляд, не являются темой социального партнерства. Однако если увидеть за ними *показатель инновационности территории* – а именно готовность города выдвигать инновационные идеи и привлекать под их реализацию необходимые средства (кредиты, гранты и т. д.), то тогда в качестве «инвестиционно значимого» инструмента социального партнерства может выступить наличие системы обсуждения и реализации разнообразными городскими сообществами стратегических приоритетов развития города. Эта система, обычно состоящая из нескольких устоявшихся «площадок диалога» власти, бизнеса и общества, не возникает сама по себе, а является следствием реализации на территории сложных инновационных проектов, например, таких, как разработка Стратегического плана или Концепции развития города. То, что это может быть эффективно, показывает опыт таких городов, как Санкт-Петербург и Казань, которые в результате подготовки подобных документов на принципах «широкого участия» получили достаточно большие кредиты от международных финансовых структур. Как я уже обозначал выше, Стратегический план развития готовится и в Петрозаводске; к этой работе привлечены, в том числе, и представители общественных организаций и бизнеса.

В завершение хотелось бы еще раз отметить, что задачи стратегического развития Петрозаводска заставляют нас обратить внимание на развитие социального партнерства не только в направлении повышения прозрачности бюджетного процесса, но и в других направлениях, часть из которых были рассмотрены выше. И они требуют не менее мощных проектных усилий. Для начала движения в эту сторону большинство из данных направлений мы предполагаем включить в список проектов Стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 года.



ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОТОКОВ С ЦЕЛЬЮ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАССОВЫХ РАСХОДОВ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Л. Р. Тимирханова

Заместитель начальника отдела платежей УФК
Минфина России по Иркутской области, г. Иркутск

Подводя итоги десятилетней работы казначейской системы исполнения федерального бюджета, можно рассматривать органы федерального казначейства как ведущий институт управления бюджетными потоками государства с выполнением функций «финансового менеджмента».

С целью более четкого определения места и роли органов федерального казначейства определимся в следующем: непосредственно оптимальное управление государственными ресурсами – это одна из функций правительства, а уже создание условий для эффективного управления государственными финансовыми ресурсами – это конкретная задача, возложенная на федеральное казначейство.

В рамках данной задачи важным является вопрос рационального регулирования финансовых потоков, поступающих в бюджетную систему и распределяемых далее внутри подсистем субъектов РФ между подсистемами муниципальных образований, а затем между бюджетополучателями. Сделаем попытку рассмотреть действующий механизм так называемого «бюджетного федерализма» в несколько необычной плоскости, а именно: в режиме осуществления бюджетных потоков между субъектами РФ при исполнении федерального бюджета по расходам через счета органов федерального казначейства.

До 2003 года Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации (ГУФК) каждый месяц принимало реестры на финансирование от главных распорядителей средств федерального бюджета, проверяя эти реестры на соответствие объемам лимитов бюджетных обязательств (ЛБО). После этого реестры направлялись одновременно с денежными потоками в Управления федерального казначейства субъекта Российской Федерации (УФК).

Параллельно с реестрами, направляемыми ГУФК, УФК получают реестры на финансирование от других УФК. Данный факт объясняется тем, что имеются распорядители средств, подчиненные организации, которые находятся на территории другого субъекта РФ, и соответственно обслуживаются в органе федерального казначейства данного субъекта РФ. Так, например, в УФК Минфина России по Иркутской области в 2003 году поступали реестры на финансирование из 9 УФК (географическая разбросанность достаточно выразительна: это и УФК по г. Москва, и УФК по Новосибирской области, УФК по Республике Саха, и др.). В свою очередь УФК Минфина России по Иркутской об-

ласти направляет реестры в УФК 6 территорий (УФК по Красноярскому краю, УФК по Читинской области, УФК по Усть-Ордынскому АО и др.).

После получения реестра органы федерального казначейства уведомляют получателя, в каком объеме и на какие цели поступили денежные средства. На момент зачисления средств на лицевые счета получателей у бюджетополучателя в большинстве случаев платежного обязательства еще не возникает. Как итог: огромные остатки денежных средств на счетах УФК жестко привязаны к конкретным лицевым счетам конкретных бюджетополучателей.

Переломным моментом для сложившейся модели по доведению финансирования до конечного бюджетополучателя средств стал 2004 год.

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 10 июня 2003 г. № 50н позволяет реализовать технологию, при которой информация о возможных кассовых расходах не разрывается с движением денежных средств. Через органы федерального казначейства до бюджетополучателя доводится информация об объеме средств, в рамках которых могут быть приняты обязательства и проведены кассовые расходы в пределах годовых ЛБО.

В этом случае денежные средства непосредственно переводятся со счета органа федерального казначейства только в момент возникновения обязательства к оплате.

На сегодняшний день в роли такого счета органа федерального казначейства выступает либо единый счет УФК, либо счет территориального органа федерального казначейства, при отсутствии реализации единого счета на уровне УФК.

Данное решение является вполне логичным и гармонично вписывается в реализацию концепции Единого казначейского счета.

Вполне уместным будет детально остановиться на основах концепции Единого казначейского счета.

В результате институциональных изменений, произошедших в бюджетном процессе РФ в 1990-е годы, задача по обеспечению управляемости и подконтрольности государственных финансовых ресурсов, их централизации у одного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного обеспечивать упорядоченный поток ресурсов из федерального бюджета и оперативно представлять информацию о состоянии государственных финансов для принятия управленческих решений, приобрела чрезвычайную актуальность.

Государственные финансовые ресурсы находились в управлении целого ряда министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе: Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета, государственных внебюджетных фондов и др. Каждый из них располагал собственной системой органов, ведущих учет государственных ресурсов и операций с ними на собственных счетах, часть которых была открыта в коммерческих банках.

Такое положение объективно приводило к распылению денежных средств и, как следствие, лишало возможности оперативного управления государственными финансовыми ресурсами.

Решение возникшей проблемы виделось возможным только в рамках создания компьютеризированной интегрированной казначейской системы, обеспечивающей информационно-технологическую поддержку всего процесса исполнения федерального бюджета.

Существующая на тот момент система сбора средств федерального бюджета и доведения их до получателей бюджетных средств и в конечном итоге до поставщиков товаров, работ и услуг обеспечивала исполнение бюджета, но являлась громоздкой и имела ряд существенных недостатков:

1. Большое количество счетов по уровням органов федерального казначейства замедляло прохождение средств от налогоплательщиков до получателей бюджетных средств. В результате Правительство РФ вынуждено было привлекать заемные средства на финансирование дефицита федерального бюджета при наличии значительных остатков средств федерального бюджета;

2. Отсутствовала возможность оперативного управления остатками средств федерального бюджета, находящимися на многочисленных счетах федерального казначейства;

3. Процессы деятельности Федерального казначейства не включали полного контроля и учета внебюджетных средств бюджетных организаций, государственных целевых бюджетных фондов, а также обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (на сегодняшний день данное положение дел во многих регионах сохранено, но необходимо отметить, что работа по переводу на казначейское исполнение в органы федерального казначейства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов проводится активно);

4. Существующие казначейские технологии не отвечали в полной мере современным требованиям ни по функциональному наполнению, ни по методической и информационной реализации, неудовлетворителен информационный обмен между органами федерального казначейства, как по вертикали, так и по горизонтали, а также с учреждениями Центрального банка РФ, органами Министерства по налогам и сборам, Государственным таможенным комитетом.

В этой связи при очевидной необходимости перехода федерального казначейства к интенсивному этапу развития Правительством РФ была разработана Федеральная целевая программа развития органов федерального казначейства на 2000-2004 годы, утвержденная постановлением от 23.06.99 №677.

Программа включала следующие мероприятия: реализация концепции функционирования Единого казначейского счета, централизация всех государственных финансовых ресурсов на счетах Федерального казначейства, обеспечение единства системы учета и отчетности для всех участников бюджетного процесса на основе единой системы бухгалтерского учета и единой бюджетной классификации РФ, разработка и внедрение единой методологической ос-

новы исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство РФ, а также обеспечение информационно-технологической поддержки всего процесса исполнения бюджета.

Создание Единого казначейского счета по учету доходов и средств федерального бюджета являлось одной из главных стадий формирования казначейской системы исполнения федерального бюджета и имело целью централизацию учета и оптимизацию потоков движения доходов и средств федерального бюджета.

До недавнего времени всем органам федерального казначейства были открыты счета на следующих балансовых счетах (в валюте РФ):

40101 "Налоги, распределяемые органами федерального казначейства",

40102 "Доходы федерального бюджета",

40103 "Доходы федерального бюджета, перечисленные на финансирование расходов",

40104 "Доходы федерального бюджета, перечисляемые на транзитный счет в учреждения Центрального банка РФ",

40105 "Расходы федерального бюджета".

Наряду с указанными счетами по отдельным решениям Правительства РФ органам федерального казначейства открывались счета по учету источников финансирования отдельных государственных программ и мероприятий за счет средств федерального бюджета на возвратной основе, средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, счета по учету средств бюджетов субъектов РФ и другие.

Единый казначейский счет представляет собой счет федерального казначейства, открытый в учреждении Центрального банка РФ, на котором отражаются все операции по учету федеральных доходов, внебюджетных средств организаций и учреждений, состоящих на федеральном бюджете, средств государственных внебюджетных фондов, а также в случае заключения соответствующих соглашений – средств бюджетов других уровней и на котором будут консолидироваться все государственные финансовые ресурсы.

Функционирование системы органов федерального казначейства в условиях использования Единого казначейского счета является качественно новой технологией исполнения федерального бюджета, в которой принципиальными являются следующие моменты:

– централизация доходов и средств федерального бюджета на Едином казначейском счете, открытом ГУФК;

– централизация операций по учету доходов бюджетов разных уровней на одном счете, открытом УФК, распределение их между разными уровнями бюджетов и проведение расходов федерального бюджета на уровне УФК;

– ежедневное отражение в Главной книге федерального казначейства операций по доходам и расходам федерального бюджета, произведенных на уровне УФК.

Концепция Единого казначейского счета позволяет решить следующие задачи:

- 1) повышение оперативности концентрации средств на счетах по учету доходов федерального бюджета и обеспечение принципа единства кассы;
- 2) аккумуляция доходов и средств федерального бюджета с целью эффективного управления государственными финансовыми ресурсами и упрощение финансирования за счет доходов, полученных на территории субъекта;
- 3) возможность полностью вывести доходные счета федерального бюджета из коммерческих банков;
- 4) в свете перевода бюджетных учреждений на финансирование через лицевые счета, открытые в органах казначейства, впервые с начала рыночных преобразований появится возможность полного контроля государственных финансов;
- 5) создание единого внутриказначейского информационного пространства;
- 6) обеспечение иммунитета бюджета.

Необходимо также учитывать то, что при такой схеме управления государственными финансами они менее всего будут подвержены влиянию экономических кризисов, так как единый счет федерального казначейства будет открыт в Центральном банке РФ. Августовский кризис 1998 года наглядно показал эффективность казначейской системы. Средства на счетах бюджетных учреждений, открытых в органах федерального казначейства, совершенно не пострадали, в то время как коммерческие банки не смогли обеспечить их должную защиту.

В то же время введение Единого казначейского счета не означает ограничения финансовой самостоятельности распорядителей и получателей бюджетных ассигнований в вопросах использования этих средств при условии, что денежные средства используются ими в установленном порядке и в соответствии с решениями вышестоящих распорядителей бюджетных ассигнований. Бюджетные учреждения самостоятельно определяют в рамках закона о бюджете, как тратить выделенные ассигнования для эффективного выполнения возложенных на них функциональных задач.

Внедрение Единого казначейского счета предусматривалось осуществлять в два этапа.

Переходный этап (1999 – 2002 годы).

На данном этапе предполагалось осуществить централизацию операций по учету доходов и осуществлению расходов федерального бюджета на уровне УФК.

Завершающий этап (2002 – 2004 годы).

На завершающем этапе предполагалось осуществить объединение на уровне УФК счетов по учету доходов (налогов, распределяемых органами федерального казначейства; доходов федерального бюджета; доходов федерального бюджета, перечисленных на финансирование расходов) и открытие Глав-

ному управлению федерального казначейства лицевого счета – Единого казначейского счета для учета средств федерального бюджета в валюте РФ.

В конечном итоге механизм исполнения федерального бюджета через Единый казначейский счет будет следующим:

1. Налогоплательщики перечисляют все налоги и сборы на счет по учету доходов, открытый УФК в обслуживающем банке (Центральный банк РФ).

2. Ежедневно УФК распределяет доходы, поступившие на счет по учету доходов, по разным уровням бюджетной системы и перечисляет их на лицевые счета по учету средств бюджета субъекта РФ, местных бюджетов, а в части федерального бюджета – на Единый казначейский счет, открытый ГУФК в учреждении Центрального банка РФ, а также осуществляет возврат налогоплательщикам излишне уплаченных или взысканных налогов и сборов в пределах остатка на лицевом счете.

3. УФК ежедневно передают в свои территориальные отделения информацию о поступивших налогах и сборах по электронным каналам связи для последующей передачи территориальным налоговым и финансовым органам необходимой им информации о поступивших доходах.

4. Учет всех налогов и сборов, поступающих во все уровни бюджетов, осуществляется органом федерального казначейства, что позволит органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления и налоговым органам иметь оперативную общую информацию о поступивших на территории субъектов РФ налогах и сборах.

5. Перечисление средств на проведение расходов федерального бюджета осуществляется ГУФК в пределах остатка средств на Едином казначейском счете на основе заявок УФК о перечислении средств в объеме, необходимом для проведения расходов федерального бюджета.

6. Операции по расходам федерального бюджета осуществляются через УФК. ГУФК производит перевод средств федерального бюджета с Единого казначейского счета в течение операционного дня учреждения Центрального банка РФ, а их зачисление на счет УФК производится в обязательном порядке в начале следующего операционного дня учреждения Центрального банка РФ.

7. Финансирование бюджетных учреждений производится распорядителями бюджетных средств через органы федерального казначейства и отражается на лицевых счетах получателей бюджетных средств, открытых в органах федерального казначейства. При этом бюджетные учреждения не должны иметь отдельных лицевых счетов для учета средств федерального бюджета ни в учреждениях Центрального банка, ни в кредитных организациях.

8. УФК осуществляет оплату расходов федерального бюджета получателям бюджетных средств в течение операционного дня учреждения Центрального банка РФ в пределах имеющихся средств на лицевом счете и весь неиспользованный остаток в конце операционного дня перечисляет на Единый казначейский счет. Для выдачи бюджетным учреждениям, лицевые счета которых открыты в территориальных отделениях УФК, наличных денег на выпла-

ты заработной платы и другие установленные законодательством РФ расходы территориальные отделения УФК открывают счета в учреждении Центрального банка РФ или кредитной организации.

9. На Единый казначейский счет поступают доходы федерального бюджета и остатки неиспользованных средств федерального бюджета, перечисляемые с лицевых счетов УФК. ГУФК осуществляет перечисления средств УФК. Аналитический учет ежедневных поступлений доходов в федеральный бюджет и расходов федерального бюджета по кодам бюджетной классификации РФ в разрезе субъектов РФ нарастающим итогом с начала года осуществляет ГУФК в Главной книге федерального казначейства, которая является основным учетным регистром.

Такой механизм исполнения федерального бюджета позволит Правительству РФ иметь ежедневную информацию о фактическом наличии средств федерального бюджета и произведенных расходах федерального бюджета, необходимую для принятия решений о финансировании приоритетных расходов, целесообразности привлечения средств на финансирование дефицита федерального бюджета.

Также реализация концепции Единого счета на уровне Главного управления федерального казначейства позволит Правительству иметь целостное представление о консолидированном бюджете страны.

Непосредственно практической базой для реализации концепции Единого казначейского счета в полном объеме выступает приказ Министерства финансов Российской Федерации от 10 июня 2003 г. № 50н. В то же время с учетом всей сложности одномоментного перехода на новый порядок, Министерством финансов Российской Федерации было принято решение провести данную работу в несколько этапов. Так, с 1 января 2004 года переведены на этот эксперимент только два министерства: Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Российское авиационно-космическое агентство. По остальным министерствам и ведомствам порядок по доведению лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования сохранен прежний ориентировочно до 1 июля 2004 года.

С введением «Расходных расписаний» вместо реестров окончательно ломается стереотип понимания того, что до получателя средств федерального бюджета изначально доводятся объемы финансирования, а непосредственное подкрепление денежными средствами происходит только в момент осуществления получателем средств кассовых расходов, до этого объемы финансирования представляют собой объем прав получателя средств на оплату принятых обязательств. Тем самым унифицируется фактическое наполнение определения объема финансирования и трактовки, данной Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Также развитие этой практики позволяет оптимизировать использование бюджетных средств. В бюджетном послании Президента России «О бюджетной политике в 2004 году» отмечено, что необходимо ускорить переход на

технологии единого казначейского счета по расходам федерального бюджета. При этом указывается на необходимость принятия мер по максимальному сосредоточению всех средств бюджетной системы в учреждениях Банка России. Данное утверждение определяет фундаментальное положение финансового устройства государства – отделение государственных финансов от частных. Инструментом, обеспечивающим абсолютное разграничение государственных и частных финансов, выступает система федерального казначейства, которую можно рассматривать и как платежную систему сектора государственного управления.

В перспективе, после создания Единого казначейского счета, следующим этапом будет создание системы управления кассовыми средствами, иными словами, управления бюджетными потоками. Речь идет о ежедневном расчете обеспечения необходимой ликвидности для покрытия предполагаемого дневного потока денежных средств с учетом объективно складывающейся неравномерной динамики поступлений и выплат из бюджетной системы.

В настоящий момент процесс создания системы управления ликвидностью счета не завершен, но можно предполагать, что она будет включать в себя системы мониторинга и прогнозирования поступлений и выплат, выбора оптимальных временных решений по выплатам, выбора инструмента для пополнения текущей ликвидности за счет краткосрочных заимствований.

Таким образом, с нашей точки зрения, процедура организации бюджетных потоков получила эффективный инструмент – Единый казначейский счет – технологию, при которой все поступления в бюджетную систему становятся доступны для осуществления операций, связанных с выплатами в процессе исполнения бюджета.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕРАВНОМЕРНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ В РЕГИОНЕ

Ю. И. Трещевский, Т. Д. Ромащенко

Воронежский государственный университет, г. Воронеж

Управление доходами, переданными из федерального бюджета в консолидированный бюджет субъекта РФ, а также собственными доходами бюджета субъекта РФ производится на основании федерального и регионального законодательства.

Федеральные органы власти для некоторого снижения зависимости доходов местных бюджетов от решений региональных органов власти в Федераль-

ном законе «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.97 г. № 126-ФЗ к собственным доходам бюджетов муниципальных образований отнесли следующие виды поступлений:¹

1. Часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту РФ;

2. Часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;

3. Часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;

4. Часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ;

5. Не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций).

Вышеперечисленные доходы нельзя назвать собственными доходами местных бюджетов, так как местные органы власти не имеют никаких полномочий по их установлению. Хотя отчисления от этих налогов и должны закрепляться по закону за субфедеральными бюджетами на постоянной основе, тем не менее их не следует считать собственными, поскольку муниципальные власти не могут оказывать непосредственного влияния ни на базу, ни на ставки таких налогов.

Несмотря на не совсем корректное отнесение вышеперечисленных видов доходов к собственным, принятие закона «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» в какой-то мере снизило зависимость местных бюджетов от решений региональных органов власти и несколько повысило стабильность их доходной базы.

Кроме закона «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», распределение налоговых доходов между областными и местными бюджетами в РФ до 2003 года регламентировалось также Федеральным законом «Об основах налоговой системы в РФ» от 21.12.91 г. № 2118-1. Согласно п. 1 ст. 20 данного закона в местные бюджеты до 2003 года подлежало зачислению 60 % налога с продаж.

Все остальные налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта РФ распределяются между областными и местными бюджетами на основании решений региональных органов власти. Ст. 58 БК РФ устанавливает, что «собственные доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично – в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов РФ на срок не менее трех лет».

¹ См.: Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.97 г. № 126-ФЗ, ст. 7.

По произведенным нами расчетам органы власти субъектов РФ за пять анализируемых лет имели в своем распоряжении в среднем 63% всех налоговых доходов консолидированного бюджета региона. Остальные 37 % зачислялись в местные бюджеты в соответствии с федеральным законодательством, вне зависимости от решений, принятых региональными органами власти.

В период 1998- 2002 гг. оставшиеся на территории Воронежской области налоговые доходы и другие обязательные платежи распределялись между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований в пропорциях, указанных в таблице 1.

Таблица 1

Распределение собственных доходов и регулирующих налогов, оставшихся в распоряжении Воронежской области, между областным и местными бюджетами

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Областной бюджет (млн. руб.)	835,7	1156,5	1428,1	1858,9	3663,9
- доля в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета области (%)	27	26	28	30	44
Местные бюджеты (млн. руб.)	2246,7	3267,5	3686,2	4320,4	4629,5
- доля в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета области (%)	73	74	72	70	56
Всего налоговых доходов консолидированного бюджета области (млн. руб.)	3082,4	4423,9	5114,3	6179,3	8293,4
- доля в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета области (%)	100	100	100	100	100

Данные таблицы 1 свидетельствуют об увеличении в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета доли доходов областного бюджета с 27% в 1998 г. до 44% в 2002 г. Соответственно доля бюджетов муниципальных образований снизилась с 73 до 56%.

Следует отметить, что при росте общего объема налоговых доходов, собранных на территории области, на 42% перечисления в федеральный и областной бюджеты возросли на 93 и 91% соответственно, а сумма налоговых доходов бюджетов муниципальных образований снизилась на 10%.

В условиях недостаточности налоговых доходов региона в консолидированный бюджет области из федерального перечисляется дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Указанная дотация зачисляется в доходы областного бюджета и используется на основании решений органов

власти региона. С учетом налоговых доходов, которые региональные органы власти распределяют на основании собственных решений, общий объем средств, находящихся в распоряжении областных властей, в 1998 г. составлял 69%, в 2002 г. – 71%.

Структура распределения доходов консолидированного бюджета области до выделения муниципальным образованиям дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности отражена в таблице 2.

Таблица 2

Структура распределения доходов консолидированного бюджета Воронежской области (до выделения муниципальным образованиям дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности)

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Областной бюджет (млн. руб.) - доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета области (%)	1246,4	1962,7	2305,0	3461,2	5952,4
	36	38	38	44	56
Местные бюджеты (млн. руб.) - доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета области (%)	2246,7	3267,4	3686,2	4320,4	4629,5
	64	62	62	56	44
Всего доходов консолидированного бюджета области (без учета целевой финансовой помощи и взаимных расчетов) (млн. руб.) - доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета области (%)	3493,1	5230,1	5991,2	7781,6	10581,9
	100	100	100	100	100

После перечисления муниципальным образованиям дотаций структура распределения общего объема доходов консолидированного бюджета области изменяется. Вновь полученная структура отражена в таблице 3.

Таблица 3

Структура распределения доходов консолидированного бюджета Воронежской области (после выделения муниципальным образованиям дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности)

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Областной бюджет (млн. руб.) - доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета области (%)	987,9	1616,2	1807,5	2774,3	5335,8
	28	31	30	36	50

Продолжение таблицы 3

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Местные бюджеты (млн. руб.) - доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета области (%)	2505,2	3613,9	4183,7	5007,3	5246,1
	72	69	70	64	50
Всего доходов консолидированно- го бюджета области (без учета целевой финансовой помощи и взаимных расчетов) (млн. руб.) - доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета области (%)	3493,1	5230,1	5991,2	7781,6	10581,9
	100	100	100	100	100

Из данных, приведенных в таблице 3, видно, что даже после перечисления местным бюджетам из областного дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности доля доходов бюджетов муниципальных образований в доходах консолидированного бюджета Воронежской области продолжает снижаться. Так, если в 1998 г. доходы бюджетов муниципальных образований составляли 72% общего объема доходов консолидированного бюджета региона, то в 2002 г. – только 50%.

Сопоставление данных таблиц 2 и 3 показывает, что объем средств консолидированного бюджета области, перераспределяемый областными органами власти в виде дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, уменьшается. Так, если на протяжении 1998-2001 гг. местным бюджетам в виде дотации направлялось около 8% доходов консолидированного бюджета, то в 2002 г. данный показатель составил только 6%. Следует отметить, что дотация из федерального бюджета на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности региона за 1998-2002 гг. возросла в 2,4 раза, а дотации из областного бюджета на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований увеличились всего на 4%. Это свидетельствует о том, что объем средств, оставляемых в распоряжении областных органов власти, возрастает, интересы областных органов власти реализуются в ущерб местным властям.

В целом за анализируемый период в структуре доходов областного бюджета доля собственных доходов снизилась с 39 до 20%, удельный вес регулирующих налогов возрос с 28 до 42%, дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличилась с 33 до 38%. Абсолютная сумма доходов областного бюджета за пять лет возросла в 2,1 раза. При этом собственные доходы увеличились на 7%, регулирующие налоги – в 3 раза, дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности региона – в 2,4 раза. Таким обра-

зом, снижение доли собственных доходов произошло не за счет уменьшения их объема, а из-за роста суммы поступлений других составляющих доходов.

Следует отметить, что наибольшие темпы снижения доли собственных доходов и прироста других составляющих доходов приходятся на 2001 год. Указанный год стал годом значительных преобразований в распределении доходов бюджетной системы между уровнями бюджетов.

По произведенным нами расчетам, в результате данных изменений консолидированный бюджет области в 2001 г. недополучил 635,4 млн. руб. налоговых доходов. При этом потери местных бюджетов составили 899,1 млн. руб. (22% налоговых доходов бюджетов муниципальных образований 2002 г.), а областной бюджет дополнительно пополнился на 263,7 млн. руб. (15% налоговых доходов областного бюджета 2002 г.)

Это обусловлено тем, что на протяжении 1998-2000 гг. основная доля налога на добавленную стоимость, закрепленная за консолидированным бюджетом области, зачислялась в местные бюджеты, и его централизация в федеральный бюджет привела к значительным потерям, прежде всего, доходов местных бюджетов и почти не отразилась на общих налоговых доходах областного бюджета. Бюджеты муниципальных образований недополучили 637,7 млн. руб., а областной бюджет – всего 41,9 млн. руб.

Кроме того, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы является местным налогом и его отмена в 2001 г. снизила доходы местных бюджетов на 465,5 млн. руб.

Для компенсации выпадающих налоговых доходов федеральные органы власти увеличили норматив отчислений в консолидированный бюджет области налога на доходы физических лиц. Однако норматив отчислений по указанному налогу в местные бюджеты остался на уровне 2000 г., а в областной бюджет – возрос на 15 пунктов, что дополнительно пополнило бюджет субъекта РФ на 305,6 млн. руб.

Введение муниципальной ставки налога на прибыль увеличило доходы местных бюджетов на 204,1 млн. руб.

Таким образом, произведенные изменения федерального и регионального налогово-бюджетного законодательства 2001 г. практически не отразились на собственных доходах областного бюджета, но повлияли на рост его регулирующих налогов.

В 2002 г. основные преобразования налогово-бюджетного законодательства произведены на региональном уровне. Данные преобразования касались изменения пропорций распределения поступлений от налога на доходы физических лиц между областным и местными бюджетами.

Централизация налога на доходы физических лиц в областном бюджете произведена с целью обеспечения бесперебойного финансирования оплаты труда работников образования области. Средства от налога на доходы физических лиц аккумулировались в областном бюджете, а затем в качестве целевой субвенции направлялись муниципальным образованиям.

Изменение пропорций распределения налога на доходы физических лиц между областными и местными бюджетами стало основной причиной увеличения в 2002 г. доли перечислений налоговых доходов с территорий муниципальных образований в областной бюджет. Практически ежегодная корректировка нормативов отчислений от основных федеральных регулирующих налогов вынуждает региональные органы власти корректировать нормативы распределения налоговых доходов между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований. Это негативно отражается на эффективности деятельности муниципальных органов власти.

За период 1998-2002 гг. в структуре доходов бюджетов муниципальных образований доля собственных доходов снизилась с 20 до 16%, в то же время удельный вес отчислений от регулирующих доходов возрос с 70 до 73% и дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности – с 10 до 12%.

Снижающиеся доходы бюджетов муниципальных образований не позволяют органам местного самоуправления исполнять возложенные на них функции. Кредиторская задолженность перед получателями бюджетных средств по состоянию на конец 2002 года составила 43% доходов бюджетов районов и городов области. В связи с этим муниципальные образования вынуждены привлекать бюджетные ссуды. Объем ссуд, предоставленных из областного бюджета, за 2000-2002 гг. возрос в 2,4 раза. Остаток непогашенной задолженности на конец 2002 г. за 3 года возрос в 3 раза и составил 20% налоговых доходов местных бюджетов. Ситуация с заимствованиями субнациональными бюджетами в России вызывает опасения. Из-за постоянной и все возрастающей нехватки бюджетных средств для избежания чрезмерного сокращения бюджетных расходов субфедеральные власти в последние годы стали все чаще прибегать к заимствованиям.

Следует отметить, что объем предоставляемых муниципальным образованиям бюджетных ссуд превышает сумму дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Так, в 2000 г. данное превышение составило 40%, в 2001 г. – 41%, 2002 г. – 2,8 раза. Вместе с тем единый порядок предоставления муниципальным образованиям бюджетных ссуд отсутствует. Это свидетельствует о перераспределении большого объема средств консолидированного бюджета с нарушением принципа единства бюджетной системы.

Вышеуказанные тенденции наглядно демонстрируют процесс перераспределения средств в пользу вышестоящих бюджетов. Федеральные органы власти увеличивают доходы своего бюджета за счет снижения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Органы власти субъектов РФ, в свою очередь, пользуясь полномочиями в области распределения налоговых доходов, уменьшают поступления местных бюджетов. Бюджеты муниципальных образований являются последним звеном бюджетной системы, и резервом увеличения их доходов может быть только рост налогового потенциала подведомственной территории.

Однако при росте перечислений в федеральный и областной бюджеты и снижении доходов, остающихся в распоряжении бюджетов муниципальных образований, у местных органов власти исчезают стимулы к социально-экономическому развитию своей территории и увеличению ее налогового потенциала.

В федеративном государстве органы местного самоуправления играют значительную роль. От эффективности их действий во многом зависит эффективность всей бюджетной системы. Это должны осознавать как федеральные, так и региональные органы власти. При игнорировании интересов муниципалитетов у местных властей снижаются стимулы к социально-экономическому развитию, что влияет на уменьшение доходов всей бюджетной системы. Кроме того, падают качество и количество предоставляемых бюджетных услуг, снижается ответственность местных властей перед населением.

Так как налоговые доходы бюджетов муниципальных образований напрямую зависят от уровня социально-экономического развития территорий, то районы и города области значительно различаются по сумме налоговых доходов, собранных на душу населения. В 2002 году данный показатель по г. Нововоронежу сложился в сумме 6767,8 руб., а по Нижнедевицкому району – 413,2 руб., т. е. разница между муниципальными образованиями с наибольшим и наименьшим значением анализируемого показателя составила 16 раз. Следует отметить, что в 1998 году данный разрыв составлял 13 раз.

В зависимости от объема предоставляемых дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальные образования области можно разделить на две группы. В первую входят районы и города, доля дотации в структуре доходов которых в среднем за 1998-2002 гг. не превысила 1%. Назовем указанную группу районов и городов муниципальными образованиями-донорами. Во вторую группу включим все остальные муниципальные образования Воронежской области и назовем данную группу «муниципальные образования-реципиенты».

В первую группу доходов муниципальных образований-доноров попали четыре района и города Воронежской области, на территории которых в 2001 году было произведено 80% всего объема промышленной продукции области. Вторая группа, соответственно, представлена остальными двадцатью восемью районами и городами региона.

Проанализируем структуру и динамику доходов муниципальных образований двух выделенных нами групп. Отметим, что хотя доля собственных доходов в структуре доходов доноров несколько выше, чем в структуре доходов реципиентов, ее объема крайне недостаточно для обеспечения самостоятельности муниципальных образований. Кроме того, возрастает централизация управления доходами как доноров, так и реципиентов. Так, если в 1998 году собственные доходы муниципальных образований доноров составляли 22% общего объема поступлений их бюджетов, то в 2002 г. данный показатель сни-

зился до 18%. В муниципальных образованиях-реципиентах снижение доли собственных доходов произошло с 16 до 11% соответственно.

В результате преобразований налогового-бюджетного законодательства 2001 г. собственные доходы доноров и реципиентов в 2001 г. по сравнению с 1998 г. снизились на 30 и 32% соответственно, поступления от регулирующих налогов возросли как у доноров, так и реципиентов, на 4%. Общая сумма доходов доноров снизилась на 4%, а налоговые доходы реципиентов без учета дотации уменьшились на 5%. Снизившиеся налоговые доходы реципиентов компенсировались увеличением дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Общая сумма доходов реципиентов с учетом дотации возросла на 6%. Таким образом, перераспределение финансовых ресурсов в области в 2001 г. производилось в ущерб интересам доноров.

Уменьшение нормативов отчислений по подоходному налогу в местные бюджеты в 2002 г. произведено по всем муниципальным образованиям-реципиентам и только по одному из доноров. В результате общий объем доходов как доноров, так и реципиентов снизился. Поступления доноров в 2002 г. по сравнению с 1998 г. уменьшились на 6%, а реципиентов – на 14%.

В таблице 4 представлена динамика распределения доходов, собранных на территории доноров, между областным и местными бюджетами.

Таблица 4

Распределение налоговых доходов, собранных на территории муниципальных образований-доноров, между областным и местными бюджетами

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Областной бюджет (млн. руб.)	486,9	761,0	924,0	1188,4	2766,9
- доля в общей сумме налоговых доходов собранных на территории доноров (%)	24	25	26	28	45
Местные бюджеты (млн. руб.)	1580,2	2275,9	2639,5	3041,2	3406,0
- доля в общей сумме налоговых доходов, собранных на территории доноров(%)	76	75	74	72	55
Всего налоговых доходов, собранных на территории доноров (млн. руб.)	2067,1	3036,9	3563,5	4229,6	6172,9
- доля в общей сумме налоговых доходов, собранных на территории доноров (%)	100	100	100	100	100

Из данных таблицы 4 видно, что доля доходов, перечисляемых в областной бюджет с территории муниципальных образований-доноров, на протяже-

нии 1998-2002 гг. имела устойчивую тенденцию роста. Так, если в 1998 году анализируемый показатель составлял 24%, то в 2002 г. он увеличился до 45%.

В абсолютном выражении доходы, перечисленные с территории районов-доноров в консолидированный бюджет области, за 5 лет возросли на 30%, при этом перечисления в областной бюджет увеличились в 2,5 раза, а в местные – снизились на 6%.

Распределение доходов, собранных на территории муниципальных образований-реципиентов между областным и местными бюджетами до выделения последним дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, представлено в таблице 5.

Таблица 5

Распределение налоговых доходов, собранных на территории муниципальных образований-реципиентов, между областным и местными бюджетами

Уровень бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Областной бюджет (млн. руб.)	73,0	169,0	340,3	668,3	845,1
- доля в общей сумме налоговых доходов, собранных на территории реципиентов (%)	10	15	25	34	41
Местные бюджеты (млн. руб.)	666,5	991,6	1046,7	1279,2	1223,5
- доля в общей сумме налоговых доходов, собранных на территории реципиентов (%)	90	85	75	66	59
Всего налоговых доходов, собранных на территории реципиентов (млн. руб.)	739,5	1160,6	1387,0	1947,5	2068,6
- доля в общей сумме налоговых доходов, собранных на территории реципиентов (%)	100	100	100	100	100

Как видно из таблицы 5, структура распределения доходов консолидированного бюджета области, собранных на территории муниципальных образований-реципиентов на протяжении 1998-2002 гг., незначительно отличалась от структуры распределения доходов, аккумулированных на территории районов-доноров.

Особо следует отметить, что доходы, поступившие с территории районов-реципиентов в консолидированный бюджет в 2002 г., по сравнению с уровнем 1998 г. возросли на 22%, при этом перечисления в областной бюджет увеличились в 5 раз, а в местные – снизились на 20%.

За счет перечислений с территорий районов-доноров формируется примерно 80% собственных и регулирующих доходов областного бюджета. Структура указанных доходов областного бюджета в разрезе формирующих его муниципальных образований представлена в таблице 6.

Таблица 6

Структура собственных и регулирующих налоговых доходов областного бюджета в разрезе муниципальных образований

Вид муниципального образования	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Перечислено с территории муниципального образования-донора (млн. руб.)	486,9	761,0	924,0	1188,4	2766,9
- доля в общей сумме собственных и регулирующих налоговых доходов областного бюджета (%)	87	82	73	74	77
Перечислено с территории муниципального образования-реципиента (млн. руб.)	73,0	169,0	340,3	668,3	845,1
- доля в общей сумме собственных и регулирующих налоговых доходов областного бюджета (%)	13	18	27	26	23
Всего собственных и регулирующих налоговых доходов областного бюджета (млн. руб.)	559,9	930,0	1264,3	1856,7	3612,0
- доля в общей сумме собственных и регулирующих налоговых доходов областного бюджета (%)	100	100	100	100	100

Из данных таблицы 6 видно, что за анализируемый период доля средств, перечисленных с территорий муниципальных образований-реципиентов, в структуре налоговых доходов областного бюджета возросла на 10 процентных пунктов, доля доноров соответственно снизилась на аналогичную величину. В абсолютном выражении перечисления в областной бюджет возросли как со стороны доноров, так и со стороны реципиентов.

Одновременно с ростом перечислений средств с территорий-реципиентов в областной бюджет растет объем дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, передаваемой реципиентам из областного бюджета. Следует отметить, что если в 1998 г. объем дотаций, перечисленных в доходы районов-реципиентов, в 3,5 раза превысил поступления с территории указанных районов в областной бюджет, то в 1999 г. данный показатель снизился до 2,1 раза, в 2000 г. – до 1,5 раза, в 2001 г. дотация превысила поступления от районов реципиентов всего на 1%. В 2002 г. складывается уже противоположная ситуация: перечисления с территорий в областной бюджет превысили объем дотаций на 41%.

Вышеизложенное свидетельствует о нерациональности организации отношений между областным и местными бюджетами. За анализируемый период

значительно возросли встречные финансовые потоки: перечисления с территорий-реципиентов в областной бюджет превышают объем переданных им дотаций.

Рост перераспределительных процессов в области увеличивает централизацию управления доходами и снижает стимулы к развитию как муниципальных образований-доноров, так и реципиентов.

Увеличение перераспределения бюджетных ресурсов на территории области требует централизации доходов консолидированного бюджета региона в областном бюджете. Это влечет за собой снижение доходов доноров, что подрывает стимулы к развитию данных территорий.

Результатом увеличения перераспределения финансовых ресурсов на территории области для реципиентов стало изменение структуры доходов бюджетов данных муниципальных образований: снижение доли налоговых доходов и увеличение доли дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Следствием этого являются рост иждивенческих настроений в данном виде муниципальных образований, снижение ответственности их органов местного самоуправления перед населением, снижение качества и количества предоставляемых бюджетных услуг и общего уровня социально-экономического развития реципиентов. В будущем это будет требовать еще большего увеличения перераспределительных процессов.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод, что производящееся перераспределение ресурсов на уровне области снижает уровень социально-экономического развития всего региона, что в будущем сделает необходимым привлечение еще большего объема дотаций из федерального бюджета и увеличит зависимость области от Федерации.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОПОСТАВИМОСТИ УРОВНЕЙ ВРЕМЕННЫХ РЯДОВ ПРИ СТАТИСТИЧЕСКОМ АНАЛИЗЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

К. В. Федосеева

Аспирант Института экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

В научных публикациях последнего периода недостаточное внимание уделяется проблемам сопоставимости данных, используемых в статистических и аналитических исследованиях. Между тем одним из условий обработки и анализа статистической информации является ее достоверность и объективность. Решение вопросов сопоставимости данных осуществляется при помощи различных экономико-статистических методов. Ценность подобных расчетов заключается в возможности использования сопоставимых данных в дальнейших исследованиях с целью получения объективных результатов анализа.

Проблема сопоставимости данных особенно остро стоит в рядах динамики, потому что они охватывают значительные периоды времени, за которые могут произойти изменения, приводящие к несопоставимости уровней, образующих ряд. В период реформ в Российской Федерации, когда многие социально-экономические процессы, и соответственно показатели, описывающие данные процессы, претерпевают кардинальные изменения, изучение данного вопроса становится актуальным и практически значим. В последние годы в статистических сборниках накопился значительный объем информации о динамических процессах, характеризующихся рядами динамики, уровни которых вычислены в текущих ценах. Расчет и анализ показателей в таких рядах лишен реального экономического смысла, и, по нашему мнению, данные ряды динамики требуют переосмысления и переоценки.

Вопросы сопоставимости, возникающие при построении и анализе динамических рядов, можно решать либо в процессе сбора и обработки данных, либо путем их пересчета. Это требование реализуется посредством применения единой методологии расчета показателей, территориальной сопоставимостью, одинаковой полнотой охвата различных частей явления, равенством интервалов времени, к которым относятся уровни ряда, и, наконец, расчетом последних в единых, сопоставимых ценах. Нарушение единообразия подхода приводит к несопоставимости данных. Имеется в виду невозможность дать полную характеристику динамики для ряда, составленного из данных, несопоставимых на отдельных отрезках всего периода. Причины, приводящие к несопоставимости исходных данных, достаточно разнообразны, и исследователи часто сталкиваются с ними на практике. Так, показатели динамического ряда, подлежащие сопоставлению, должны быть однородны по экономическому содержанию. Однако вследствие многих обстоятельств однородность величин, составляющих динамический ряд, может нарушаться, и, таким образом, нарушается сопоставимость уровней динамического ряда.

При проведении статистического исследования показателей формирования и использования региональных бюджетов мы столкнулись с данной проблемой. Взаимодействие процессов реформирования и регионализации российской экономики обусловило коренную перестройку всей финансовой системы Российской Федерации и ее основного звена – бюджетной системы. Цель работы – статистическое исследование показателей доходной и расходной частей бюджетов всех уровней Оренбургской области за период 1998 – 2003 гг., то есть с момента принятия Бюджетного кодекса. За эти шесть лет произошли изменения в бюджетной системе и бюджетном устройстве России и ее субъектов. Задача статистики состоит в том, чтобы на основе имеющихся данных установить тенденции и закономерности движения всех доходных и расходных статей областного бюджета во времени, каждая из которых несет специфическую смысловую нагрузку.

Тенденция динамики связана, как правило, с действием долговременно действующих причин, хотя эти причины могут изменяться и порождать уже

иную тенденцию. Колеблемость уровней динамического ряда связана с действием кратковременных и циклических факторов, влияющих не в целом на всю тенденцию развития, а лишь на отдельные уровни ряда динамики. Так, тенденции роста значений индикаторов регионального бюджета могут быть связаны с темпами экономического роста в регионе, с развитием деловой активности, инвестиционной привлекательности, рыночной конъюнктуры, состоянием банковской сферы и, наконец, динамикой рыночных цен на производимые в регионе товары и услуги. Но для построения математической модели динамического ряда необходимо привести рассматриваемые показатели к сопоставимому виду. Однако методический аспект решения этой задачи остается неразработанным.

В научной литературе нет единого системного подхода к приведению уровней ряда в сопоставимый вид, при этом рассмотрение данного вопроса применительно к показателям бюджетной системы имеет свою специфику. Причины несопоставимости данных за ряд лет в Оренбургской области связаны с изменениями в административно-территориальном делении субъекта РФ, изменением кодов и самих статей бюджетной классификации, изменением ставок налоговых поступлений, ежегодным изменением нормативов распределения налогов, сборов и пошлин в консолидированный бюджет Российской Федерации, между бюджетами федерального центра, региона и местными бюджетами, темпов инфляции. Поэтому остановимся более подробно на причинах, приводящих к несопоставимости данных, и методах устранения данной проблемы при динамическом анализе показателей региональных бюджетов.

Важным требованием сопоставимости уровней временных рядов является условие одинаковых границ территорий. Изменение законодательства о местном самоуправлении Оренбургской области влияет на изменение структуры бюджета региона. Это необходимо учитывать при построении динамических рядов.

В целом укрупненная структура консолидированного бюджета, представленная на рисунке 1, за период с 1998 по 2003 гг. не менялась, но состав как областного, так и местных бюджетов изменился, что несомненно повлияло на значения показателей бюджетов этих уровней.



Рис. 1. Структура консолидированного бюджета

На момент принятия Бюджетного кодекса действовал закон Оренбургской области «Об административно-территориальном устройстве» от 04.09.1996 г. и консолидированный бюджет состоял из областного и 46 местных, т. е. формировался на уровне городов и районов. Следует отметить, что сам термин «консолидированный бюджет» в отчетности стал применяться только с 2000 года. В 1999 году с принятием решения Законодательного собрания области № 207 «Об изменении статуса населенных пунктов» от 10.02.1999 г. структура консолидированного бюджета была изменена и последующие 2 года (1999-2000 гг.) бюджет формировался в разрезе 578 муниципальных образований: 12 – на уровне городов областного и районного значения, 546 – на уровне сельских советов и 20 – на уровне поселковых советов; кроме этого в областной бюджет еще были включены районные бюджеты. С 2001 г. и по сегодняшний день (2004 г.) консолидированный бюджет Оренбургской области состоит из “чистого” областного и 47 местных бюджетов: 11 городских, 32 районных и 4 бюджета сельских советов. Следовательно, сопоставлять данные с 1998 по 2003 г. мы можем в целом по консолидированному бюджету, а в разрезе муниципальных образований – только с 2001 г. В зависимости от цели исследования данная проблема решается различными способами. Один из них называется смыканием рядов динамики. При использовании этого метода рассчитывается коэффициент соотношения уровней двух рядов, посредством которого получаются сопоставимые уровни ряда динамики и единый сравнимый ряд за весь период. Другой способ смыкания рядов динамики заключается в том, что уровни года, в котором произошли изменения, как до изменений, так и после, принимаются за 100%, а остальные пересчитываются в процентах по отношению к этим уровням соответственно.

Бюджетная классификация, введенная в 1995 г. и применяемая для группировки доходов и расходов бюджетов всех уровней, тоже может приводить к несопоставимости уровней ряда. С течением времени она претерпела существенные изменения, последние из которых отражены в «Приказе о внесении изменений и дополнений в указания о порядке применения бюджетной классификации РФ», от 11.12.2003 г. №115н. В этом случае сопоставимость уровней ряда может быть достигнута путем перегруппировки статей бюджета за предшествующие годы согласно действующей в данный момент классификации (т. е. той, на основе которой осуществлена группировка данных за последний год, включенных в рассматриваемый ряд динамики).

Для преодоления влияния ценового фактора необходимо охарактеризовать процесс развития явления во времени реальными, а не номинальными величинами. Очень часто пересчет показателей в сопоставимый вид осуществляется на основе индекса потребительских цен, который рассчитывается органами государственной статистики на региональном и макроэкономическом уровнях ежемесячно и нарастающим итогом с начала года. Однако данный индекс характеризует динамику цен и является основным оценочным показателем степени инфляции на потребительском рынке.

В своей книге «Экономика России в 1992-1997 гг.: тенденции, анализ, прогноз» А. А. Френкель говорит о нецелесообразности использования в современных условиях классических моделей инфляции и некоторых количественных измерителей инфляционных процессов, в частности, индекса потребительских цен. Данный индекс, по мнению А. А. Френкеля, характеризует лишь спросовую составляющую инфляции в сфере потребления. Таким образом, спросовая составляющая в сфере производства и затратная составляющая (проявляется в условиях нестабильной экономики в приросте неплатежей и цен в рамках реального сектора хозяйства) остаются неидентифицированы. Поэтому представляется целесообразным использовать такой показатель инфляции, который учитывал бы все ценовые процессы в течение определенного периода времени.

Нам представляется, что для обеспечения сопоставимости статей бюджета региона во времени возможен пересчет показателей 1998-2002 гг. в цены 2003 г. на основе индекса-дефлятора ВРП и его отраслевых значений, к расчету которых Госкомстат России приступил с 1997 г. Обычно при анализе за базисный берется первый период времени, т. е. 1998 г., и все показатели последующих лет пересчитываются в цены базисного периода. Для того чтобы полученные данные могли применяться в дальнейших исследованиях и в прогнозировании, мы предлагаем за базисный период брать последний год в анализируемом отрезке времени, в нашем случае 2003 г.

При анализе погодовой динамики пересчет статей доходной части бюджета региона осуществляется в целом и по отдельным статьям на основе значений индекса-дефлятора ВРП региона, а пересчет статей расходной части бюджета осуществляется дифференцированно на основе отраслевых значений индекса-дефлятора.

Правомерность указанных действий можно обосновать теоретически и ссылками на законодательные акты Правительства Российской Федерации. Теоретическое обоснование заключается в том, что ВРП – это, во-первых, поток товаров и услуг, а, во-вторых, это поток первичных доходов в регионе, полученных резидентами экономики в результате их участия в производственной деятельности и от собственности. Доходная часть бюджета региона – это составная часть доходов, сформированных на территории региона, и поэтому она имеет единую природу с доходами в составе ВРП. Статьи расходной части бюджета, в конечном счете, представляют собой перераспределенные доходы предприятий, организаций и физических лиц. Динамика этих расходов, их натурально-вещественный состав дифференцируются по отраслям экономики, поэтому и необходимо использовать при их пересчете в сопоставимый масштаб отраслевые значения индекса-дефлятора ВРП.

Также правомерность применения индекса-дефлятора отчасти можно обосновать ссылкой на Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 315 «Об утверждении Порядка исчисления индекса инфляции, применяемого для индексации стоимости основных фондов и иного

имущества предприятий при их реализации в целях определения налогооблагаемой прибыли».

Данная методика приведения показателей в сопоставимый вид применима при анализе динамики лишь годовых значений статей бюджета, так как индекс-дефлятор ВРП рассчитывают только по годам. Если же проводится помесичный анализ динамики за ряд лет с выявлением тенденции, цикличности и сезонности колебаний, то здесь применима другая методика.

Формула пересчета доходов городского бюджета из действующих цен в сопоставимые:

$$D_s = D_d \times k_n, \quad (1)$$

где:

D_s – доходы бюджета в сопоставимых ценах;

D_d – доходы бюджета в действующих ценах;

k_n – цепной коэффициент для пересчета доходов бюджета из действующих цен в сопоставимые.

Главной проблемой дальнейших расчетов по переводу действующих цен в сопоставимые является определение формулы для расчета искомого k_n .

В качестве такого коэффициента Френкель предлагает использовать агрегированный индекс инфляции, включающий количественные показатели, отражающие спросовую составляющую в сфере потребления (индекс потребительских цен на товары и услуги) и спросовую составляющую в сфере производства (индекс цен предприятий-производителей на промышленную продукцию, индекс цен в капитальном строительстве, индекс цен в промышленности на приобретенные ресурсы, а также индекс цен на грузовые перевозки) и индекс роста неплатежей в экономике за соответствующий период как характеристику затратной составляющей инфляции, взятые с соответствующими весами, рассчитанными по коэффициентам парной корреляции.

Веса для индексов, участвующих при выведении агрегированного индекса инфляции, рассчитываются по следующей формуле:

$$W_j = \frac{\sum_{j=1}^n r_{ij}}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n r_{ij}}, \quad (2)$$

где r_{ij} – коэффициент парной корреляции между i -м и j -м показателями ($i, j=1, 2, \dots, n$).

Поскольку при определении структуры сложной системы целесообразнее применять не коэффициент корреляции, а его квадрат, называемый коэффициентом детерминации, то формула (2) приобретает следующий вид:

$$W_j = \frac{\sum_{j=1}^n r_{ij}^2}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n r_{ij}^2}, \quad (3)$$

где r_{ij}^2 – коэффициент парной детерминации между i -м и j -м показателем ($i, j=1, 2, \dots, n$).

При адаптации описанной методики к пересчету бюджетных доходов из предложенного А. А. Френкелем перечня индексов ряд показателей был исключен после расчета веса каждого из них в агрегированном индексе инфляции. Это было вызвано слишком незначительной величиной их весов.

Итоговая формула коэффициента для перевода действующих цен в сопоставимые выглядит следующим образом:

$$k_n = \frac{0.29 \times I_1 + 0.21 \times I_2 + 0.27 \times I_3 + 0.23 \times I_4}{100} \times k_{n-1}, \quad (4)$$

где: k_n - коэффициент перевода действующих цен в сопоставимые, причем $k_1=1$;

I_1 - индекс потребительских цен на товары и услуги;

I_2 - индекс цен предприятий-производителей на промышленную продукцию;

I_3 - индекс тарифов на грузоперевозки;

I_4 - индекс цен в капитальном строительстве;

n - номер месяца, который приводим к ценам декабря 2000 г., причем:

$n=1, 2, \dots, 71, 72$, где: 1 = декабрь 2003 г., 2= ноябрь 2003 г., ..., 71= февраль 1998 г., 72= январь 1998 г.

Ежегодное изменение налоговых ставок и нормативов распределения регулирующих налогов также является причиной несопоставимости уровней рядов динамики. В статье 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что регулирующие доходы бюджетов – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее, чем на три года) по разным видам таких доходов. Нормативы отчислений определяются Бюджетным кодексом либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

Статьей 50 БК РФ закреплено, что пропорции распределения федеральных налогов и сборов в порядке бюджетного регулирования между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ утверждаются Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на срок не менее

трех лет при условии возможного увеличения нормативов отчислений в бюджеты нижестоящего уровня на очередной финансовый год. В данной статье, на наш взгляд, есть противоречие возможности установления пропорций распределения федеральных налогов и сборов на три года поставленному условию увеличения нормативов отчислений в бюджеты нижестоящего уровня, которые также должны приниматься на среднесрочную перспективу.

На практике заявленный в БК РФ трехлетний срок действия нормативов не соблюдается, что приводит к невозможности осуществления четкого прогнозирования поступлений доходов не только на среднесрочную, но и на краткосрочную перспективу. По этой причине невозможно осуществить четкое планирование расходования бюджетных средств. Кроме этого ежегодный пересмотр нормативов требует постоянного внесения изменений. При решении данного вопроса можно воспользоваться методикой формирования областного бюджета, ежегодно разрабатываемой Финансовым управлением администрации Оренбургской области. В ней пересматриваются все изменения как налоговых ставок, так и нормативов распределения доходов между всеми уровнями бюджетной системы, и рассмотрение данных методик за ряд лет позволит пересчитать показатели доходной части бюджета с учетом всех изменений.

Таким образом, на основе полученных в сопоставимом масштабе показателей представляется возможным проанализировать и сделать соответствующие выводы относительно действительных тенденций формирования доходных и использования расходных статей как бюджета Оренбургской области, так и бюджетов других регионов. Подобный подход к решению вопросов сопоставимости позволяет получить соизмеримые данные и показатели социально-экономических процессов, а также использовать полученные достоверные результаты анализа в прогнозировании.



ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО И НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. К. Фролова

Заместитель Председателя Правительства Омской области,
министр финансов Омской области, д.э.н., г. Омск

После принятия Правительством Российской Федерации Постановления «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 года» регионами активно проводится поиск возможных путей увеличения собственных финансовых ресурсов за счет соответствующего управления доходами и расходами региональных бюджетов, резервов увеличения налогового потенциала, сокращения неэффективных расходов и т. д.

Омская область не стала исключением. Совместно с Академией бюджета и казначейства Минфина России была разработана Программа социально-экономического развития и финансовой стабилизации Омской области до 2005 года. Программа стала документом, официально закрепляющим теоретические разработки и многолетний практический опыт финансовой стабилизации Омской области.

Данная Программа дала возможность проанализировать состояние реального сектора экономики нашего региона, выявить его сильные и слабые стороны, определить возможности формирования доходной части областного и местных бюджетов. Также Программа определила круг приоритетных действий Правительства Омской области по каждому направлению социально-экономической политики. С помощью Программы руководство Омской области теперь имеет возможность принимать управленческие решения и осуществлять конкретные мероприятия исходя из стратегии развития Омской области.

Уже можно с уверенностью говорить о достигнутых результатах по финансовой стабилизации Омской области. Начиная с 2000 года, наблюдается опережающий рост социально-экономических показателей Омской области по сравнению с аналогичными показателями Российской Федерации и Сибирского федерального округа.

Однако окружающая нас действительность меняется и жизнь диктует новые условия. Игнорирование данных условий, неспособность или нежелание учитывать их в деятельности влекут риск потерять весь тот положительный потенциал, который достигался на протяжении ряда лет.

Поэтому проблемы, вставшие перед региональными властями в последнее время, требуют широкого обсуждения и выработки конкретных действий по их решению.

Из года в год становится виднее, что региональные бюджеты оставляют органам власти субъектов Федерации все меньше возможностей удовлетворять конкурирующие экономические и социальные интересы путем перераспределения бюджетных средств. Из-за необходимости поддержания стабильной социальной ситуации региональные власти практически не располагают финансовыми источниками для инвестирования в экономический потенциал региона. Все средства направляются на текущие социальные выплаты. Более того, невозможность поддерживать расходы на достаточном уровне неизбежно ведет к сокращению зоны ответственности региональных властей и, прежде всего, к накоплению долгов по основным социальным расходам бюджетов. В настоящее время региональные бюджеты можно охарактеризовать как перегруженные социальными обязательствами. Налицо снижение маневренности управления бюджетными средствами. В результате региональные власти постепенно лишаются возможности оказывать влияние на экономическое развитие региона.

Казалось бы, на протяжении последних 4 лет прослеживается устойчивая тенденция роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет Ом-

ской области. Так, сумма фактически поступивших налогов в консолидированный бюджет Омской области в 2000 году составила 4,4 млрд. рублей, в 2001 году – 6,5 млрд. рублей, в 2002 году – 8,0 млрд. рублей, в 2003 году – 13,5 млрд. рублей. Рост фактических поступлений налоговых платежей 2003 года к 2000 году составил 304%.

Вместе с тем данная положительная динамика носит обманчивый характер, что объясняется в первую очередь изменением законодательства, способствующим увеличению разрыва между закрепленными за региональными властями доходными и расходными полномочиями.

Что касается доходных источников, то, например, значительное место в формировании доходной части консолидированного бюджета региона занимает налог на доходы физических лиц. Его доля в доходах территории в 2003 году составила 31%. После отмены практически всех местных налогов и сборов налог на доходы физических лиц стал выполнять первостепенную бюджетобразующую роль.

В связи с этим очень актуальна задача перевода уплаты в бюджет данного налога на более оперативный контроль налоговых органов. В настоящее время налоговые органы осуществляют работу только по учету налога на доходы физических лиц в части сумм, фактически начисленных и поступивших в результате налоговых проверок. При этом налоговые органы не располагают сведениями о фактическом начислении данного доходного источника. Это представляет возможность предприятиям своевременно получать заработную плату, не уплачивая в полном объеме и в установленные сроки налог на доходы физических лиц.

В результате из-за отсутствия в налоговом законодательстве порядка ведения карточек лицевых счетов по учету налога на доходы физических лиц, удержанного налоговыми агентами, бюджеты субъектов Российской Федерации недополучают значительные суммы.

Существенное влияние на снижение налоговых поступлений по налогу на прибыль в региональные бюджеты оказали изменения налогового законодательства. Изменения предоставляют право налогоплательщикам снижать налоговую нагрузку за счет переноса убытка на будущее в течение 10 лет, относить на себестоимость все обоснованные и документально подтвержденные расходы. Доказать неправомерность отнесения таких расходов на себестоимость, как правило, невозможно. Отмена налога с продаж также сильно повлияла на региональные бюджеты. А общая сумма потерь бюджета Омской области в результате изменения порядка зачисления акцизов на нефтепродукты в 2004 году ожидается в объеме 2,9 млрд. рублей.

Таким образом, можно сказать, что потенциал роста доходов региональных бюджетов ранее и так сдерживался действующим законодательством, а в свете последних налоговых изменений был ликвидирован вовсе.

Ситуация усугубляется несовершенством действующей методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов. При сравнении

уровня подушевых доходов до и после получения финансовой помощи из федерального бюджета наблюдается увеличение разрыва в них между регионами Сибирского федерального округа. При этом Омская область перемещается с 6-го на 15-е место по объему доходов на душу населения. По уровню бюджетной обеспеченности Омская область находилась на 7-м месте в Сибирском округе до распределения ФФПР и на 13-м – после его распределения по регионам. Регионы, имевшие до распределения финансовой помощи бюджетную обеспеченность намного ниже бюджетной обеспеченности Омской области, после распределения финансовой помощи обогнали Омскую область по данному показателю. Данные факты свидетельствуют об ухудшении положения Омской области после распределения ФФПР и несовершенстве методики расчета финансовой помощи регионам.

Основной причиной данного несовершенства видится использование для расчета налогового потенциала региона только единственного показателя – добавленной стоимости в основных ценах за 1999, 2000 и 2001 год. При этом неочевидной выглядит связь между объемом добавленной стоимости и, например, поступлениями от такого основного доходного источника консолидированных бюджетов субъектов, как налог на доходы физических лиц. Еще менее прослеживается связь между объемом добавленной стоимости и поступлениями от налога на прибыль, транспортного налога. Кроме того, отнесение уровня добавленной стоимости данного субъекта к среднему по России никак в дальнейшем не может свидетельствовать об объеме реально имеющегося налогового потенциала на территории данного субъекта и его достаточности. Представляется целесообразной разработка методики «прямого» счета налогового потенциала субъектов с последующим определением возможного поступления от всех собственных и закрепленных за региональными и местными бюджетами доходных источников. Кроме того, необходимо отказаться от разбивки ФФПР на две составляющие, каждая из которых фактически распределяется по собственной методике – одна (80% ФФПР) между всеми субъектами пропорционально отрыву бюджетной обеспеченности каждого региона по сравнению со среднероссийским уровнем, а другая (20% ФФПР) – между наименее обеспеченными, чтобы довести их бюджетную обеспеченность до максимального уровня при заданном объеме средств. Такой подход приводит к тому, что, как уже говорилось ранее, изначально малообеспеченные регионы в конечном итоге по уровню бюджетной обеспеченности начинают опережать другие регионы. Думаю, весь ФФПР должен распределяться по единой методике без разбивки его на части.

Анализ некоторых правовых актов, принятых в последнее время на федеральном уровне, позволяет сделать вывод об оказании федеральным центром финансовой поддержки регионам, имеющим достаточное количество собственных финансовых ресурсов, и, наоборот, на лишение всяческой поддержки регионов с недостаточным налоговым потенциалом.

Например, Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2004 год». Приложение № 35 данного закона принято без согласования с субъектами Российской Федерации и вплоть до 4 чтения не было представлено для общественного доступа (что нарушает принцип гласности, установленный статьей 36 Бюджетного кодекса). Фактически субъекты смогли ознакомиться с 35 приложением лишь после принятия закона в целом. Его анализ позволяет сделать вывод, что значительные суммы, собираемые от акцизов на нефтепродукты, направляются именно в регионы, финансовое положение которых никак нельзя охарактеризовать как критическое. Например, Московская область, город Москва, город Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Нижегородская область, Самарская область, Свердловская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ. Замечу, что, по данным Минфина России, бюджетная обеспеченность всех названных субъектов до распределения ФФПР колеблется в интервале от 0,9 до 6,93. И тем не менее всем этим субъектам 35 приложением норматив отчислений установлен свыше 2%. Только два субъекта, получающие отчисления от акцизов свыше 2%, имеют бюджетную обеспеченность меньше 0,8. Это Краснодарский край и Ростовская область. При этом, учитывая, что расчеты Минфина России основаны на данных до 2001 года включительно и что в последнее время Краснодарский край имеет значительные суммы поступлений в бюджет от организации отдыха, думаю, фактическая бюджетная обеспеченность данного субъекта является более высокой. Суммарный норматив отчислений, приходящийся на названные 11 субъектов, равен 49%. Таким образом, приложение № 35 представляет по своей сути не что иное, как самостоятельный фонд финансовых ресурсов, создаваемый за рамками Фонда финансовой поддержки регионов и распределяемый по собственной методике. Причем методика эта ни в коей мере не учитывает бюджетную обеспеченность регионов.

В 2003 году на расширенном заседании Коллегии Минфина России говорилось о том, что основной задачей, стоящей перед Минфином России, является сокращение Федерацией централизованного регулирования расходов, финансируемых из территориальных бюджетов (выступление первого заместителя Министра финансов России Т. А. Голиковой). Возникает вопрос: насколько это утверждение соответствует тому, что фактически 35 приложением Федерация навязала субъектам объемы финансирования дорожного хозяйства. Ответ очевиден – ни насколько. Получается, что, декларируя принцип самостоятельности региональных властей, Федерация в то же время решает, каким субъектам и в каких объемах осуществлять дорожное строительство. И это при том, что субъекты и так практически лишены возможности управления собственными средствами исходя из региональных приоритетов в силу их (средств) большой ограниченности.

Еще одним примером поддержки Федерацией регионов-доноров может служить Постановление Правительства «О финансировании в 2004 году дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование нерабо-

тающих пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости». В отличие от Постановления Правительства, регулирующего данный вопрос в 2003 году, оно устанавливает более жесткие требования субъектам Федерации для получения из Пенсионного фонда дополнительных платежей на неработающих пенсионеров. Например, в 2004 году органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны осуществлять взносы на обязательное медицинское страхование всего неработающего населения (в 2003 году – только неработающих пенсионеров) централизованно за счет средств собственных бюджетов (в 2003 году – за счет собственных средств и централизованно за счет средств бюджетов муниципальных образований). Напомню, что положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», относящиеся к полномочиям субъектов Федерации организацию страхования неработающего населения, вступают в силу только с 1 января 2005 года. В настоящее время действует Федеральный закон «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», которым установлено, что страхователем неработающего населения являются субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления. Таким образом, Постановление Правительства фактически на 1 год сокращает время проведения реформы и опять же централизованно навязывает расходы субъектам Федерации. Для Омской области на 2004 год – это дополнительные 432,2 млн. рублей за неработающее население муниципального образования г. Омск. Таким образом, субъекты Федерации поставлены перед необходимостью для развития социальных программ на своей территории в срочном порядке после утверждения собственных бюджетов (напомню, что постановление Правительства принято 31 декабря 2003 года) изыскивать дополнительные средства, исчисляющиеся миллионами рублей. Естественно, что это только усугубит положение многих субъектов, так как последние просто не готовы взвалить на свои плечи такое бремя расходов. Думаю, такой шаг безболезнен только для высокообеспеченных собственными доходными источниками субъектов. Вот и получается, что дополнительные финансовые ресурсы в конечном итоге получают именно субъекты-доноры, что положительно отразится на финансовых балансах их территорий и, следовательно, социально-экономическом развитии.

Такая политика Федерации усиливает разрыв в социально-экономическом развитии субъектов Федерации, ведет к увеличению бюджетной асимметрии и, как следствие, нарушению равенства прав всех граждан Российской Федерации и к дезинтеграционным процессам.

Назрела необходимость комплексного рассмотрения всех решений, принимаемых на Федеральном уровне, с точки зрения выравнивания социально-экономического развития субъектов Федерации, снижения бюджетной асимметрии. Очень важную роль в выстроенной вертикали власти играют Федеральные округа. Поэтому думаю, что со стороны Федерации необходимо проведение единой социальной политики по отношению к субъектам, входящим в

один и тот же Федеральный округ, а также единой политики по отношению ко всем округам. Это обеспечит соблюдение гарантированного Конституцией равенства прав граждан России, вне зависимости от места их проживания.

Очень много в последнее время говорится о предстоящем разделении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Нельзя не отметить, что теоретическая концепция правильна и большая часть обсуждаемых вопросов на сегодняшний день актуальна. Однако возникает сомнение в правильной оценке Федерацией тех средств, которые необходимо закрепить за субъектами для финансового обеспечения передаваемых полномочий. Ведь передача расходов на региональный уровень без соответствующего подкрепления доходными источниками неминуемо приведет к потере региональными властями возможности оказывать хоть какое-то влияние на развитие региональной экономики. Складывается впечатление, что, прикрываясь красивыми лозунгами, Федерация специально «перегружает» субъекты расходами.

На территории Омской области за примерами далеко ходить не надо. С 2004 года с ведомственного подчинения УВД и, следовательно, с федерального бюджета на территориальный уровень переданы два детских сада. Естественно, что никакой компенсации область не получила (даже в расчете на год – в связи с принятием дополнительных расходов).

По-прежнему нерешенным остается вопрос о финансировании ликвидированных федеральным законодательством государственных учреждений ветеринарной службы. А ведь без них не может осуществляться государственный ветеринарный надзор. Это неминуемо приводит субъекты к созданию собственных учреждений ветеринарии. Единственным ответом Минфина России на наши запросы по данному поводу явилось то, что за ликвидируемыми учреждениями сохраняется закрепленное за ними имущество. И это имущество может передаваться в безвозмездное пользование уже учреждениям ветеринарии субъектов Федерации. Считаю необходимым решение вопроса компенсации регионам дополнительных расходов по содержанию учреждений ветсети, а также передачи имущества в собственность субъектов Российской Федерации, а не в безвозмездное пользование.

Другой пример – с 2005 года предполагается передача на содержание из регионального бюджета учреждений профессионального технического образования. На территории Омской области функционирует Омский механико-технологический техникум. Данное образовательное учреждение по своему предназначению и фактически удовлетворяет потребности в специалистах зернопереработки Омской, Тюменской, Новосибирской областей и Северного Казахстана (всего подобных заведений на территории России – 13). Возникает справедливый вопрос: почему Омская область из своего «кармана» должна финансировать учебное заведение, подготавливающее кадры для нужд в том числе и иных субъектов Федерации? Неоднократные обращения в Министерство образования России никакого результата не дали. Замечу, что при этом на финансировании из федерального бюджета остаются семь учебных заведений,

готовящих таких же специалистов, что и другие учебные заведения Омской области (юристов, бухгалтеров и т. д.). Выскажу лишь предположение, что такая парадоксальная ситуация объясняется гораздо меньшими годовыми бюджетами оставляемых на финансировании из федерального бюджета учебных заведений. Думаю, в других субъектах есть аналогичные примеры «передачи» расходных полномочий.

Еще одно доказательство продолжающегося увеличения расходных обязательств регионов можно получить, если проанализировать пакет законопроектов, предполагаемых к рассмотрению Государственной думой в весеннюю сессию этого года. Например, проект Федерального закона «О внесении дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», предполагающий выплату единовременного пособия на ребенка к началу учебного года за счет средств федерального бюджета. Но так как оказание поддержки семьям, имеющим детей, с 2005 года переходит к полномочиям субъектов Федерации, региональные бюджеты столкнутся опять с дополнительными расходами.

Еще один пример – согласно проекту Федерального закона «О поэтапном повышении минимального размера оплаты труда» предполагается ежегодно устанавливать определенное соотношение между минимальным размером оплаты труда и определяемой в целом по Российской Федерации величиной прожиточного минимума. Так как в настоящее время большое количество обязательных социальных выплат определяется в зависимости от минимального размера оплаты труда и так как законопроект не определяет величины базовой суммы для расчета данных выплат (как это сделано в настоящее время), существует опасность резкого лавинообразного увеличения социальных расходов бюджетов.

Перечень законопроектов, вызывающих определенные вопросы у регионов, можно продолжить.

Однако особо хочу остановиться на проектах Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"», предусматривающего неоправданное увеличение перечня федеральных налогов за счет сокращения числа региональных и местных. Думаю, при его принятии необходимо прислушаться к мнению большинства регионов о расширении перечня региональных и местных налогов. Например, необходимо учесть, что в настоящее время назрела необходимость перевести налог на доходы физических лиц в разряд региональных. Данное объективное требование

пока не находит отражения в названном проекте закона. Кроме того, нецелесообразным представляется перевод транспортного налога из разряда региональных в местные.

До сих пор не решен вопрос о снижении единого социального налога. А ведь такое снижение можно рассматривать как шаг к тому, чтобы зарплата начала выходить из тени. Это сразу же скажется на поступлениях налога на доходы физических лиц, который в настоящее время в полном объеме зачисляется в консолидированные бюджеты субъектов Федерации. Таким образом, от решения Федерации по данному вопросу зависят налоговые поступления в региональные бюджеты. Одновременно представляется нецелесообразным перекладывать часть платежей в виде страхового взноса на работающее население. Думаю, Федерация должна найти другие источники компенсации потерь от снижения единого социального налога.

Законопроект «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» – очень важный и требующий внимательного рассмотрения при принятии окончательного решения. Недопустимо принимать законопроект в том виде, в котором он принят в первом чтении Государственной думой. Отдельные статьи этого проекта нуждаются в серьезной доработке и согласовании с субъектами Федерации, например, статья 215-1, закрепляющая обязательность исполнения региональных и местных бюджетов через органы федерального казначейства. Спорным выглядит и определение собственных доходов бюджетов, закрепляемое законопроектом и предусматривающее включение в их состав финансовой помощи. Данное положение никак не учитывает мировую практику, предполагающую, что собственные доходы – это доходы, величина которых полностью зависит от того уровня власти, который их устанавливает. Более внимательно следует отнестись к полномочиям и порядку действия временной финансовой администрации, основаниям установления режима «отрицательного трансферта» и т. д.

Если же рассмотреть в совокупности проекты уже называвшихся федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Налоговой и Бюджетный кодексы, то подсчеты показывают, что свыше 75% доходов местных и региональных бюджетов будут формироваться от федеральных налогов и сборов. Ни о какой самостоятельности властей и речи не идет.

Таким образом, необходимо очень тщательно прогнозировать социально-экономические последствия принимаемых законов и по возможности учитывать мнение всех заинтересованных сторон. А это значит – проведение очень активной работы при принятии законов совместно с субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Говоря о правовых актах, не могу не остановиться на разработанном Минфином России новом плане счетов для бюджетных организаций. Если настоящий план счетов состоит из 105 счетов по учету в бюджетных учреждениях и примерно такого же количества счетов по учету исполнения бюджета, то

новый план счетов насчитывает свыше 1000 счетов. Кроме того, если в действующем плане счетов каждый счет имеет 4-значную кодировку, то новые счета предполагается кодировать 14-значной цифрой. Думаю, ни один бухгалтер за всю жизнь не сможет выучить такой прогрессивный план счетов.

Поэтому перспектива внедрения нового плана счетов вызывает вопрос о его целесообразности. Его внедрение в настоящее время неизбежно удлинит процедуру исполнения бюджетов, в силу увеличения трудоемкости, и вызовет проблему квалифицированных бухгалтерских кадров, без которых под угрозу срыва ставится весь бюджетный процесс на региональном и муниципальном уровнях. Если в настоящее время на территории Омской области существует 32 муниципальных образования, то с 2005 года их станет 438. Таким образом, с большой степенью уверенности с этого времени можно прогнозировать обвал финансовой системы в силу уже названных причин. Решение этого вопроса надо отложить, как минимум, до 2006 года и за это время проработать с субъектами и специализированными организациями все последствия внедрения нового плана счетов и возможности его упрощения.

Если же решение о переводе бюджетов на новый план счетов будет принято, то какой уровень бюджета будет нести расходы по внедрению данного плана счетов? Кроме финансовых затрат на приобретение необходимой компьютерной техники, потребуются затраты на приобретение соответствующего программного продукта, его наладку и настройку, переобучение специалистов и т. д. Думаю, что Федерация должна в данном случае взять все расходы на себя. В противном случае это превратится в очередной федеральный мандат – решение вышестоящего органа власти, влекущее расходы всех уровней бюджетной системы и не подкрепленное соответствующими доходами.

Продолжая говорить о правовом регулировании, скажу еще, что по имеющейся информации Минфином России разработан проект государственных социальных минимальных стандартов. Возникает вопрос, так как основное бремя расходов по выполнению этих стандартов с 2005 года ляжет на плечи субъектов Федерации, почему последние до сих пор не имели возможности с ним ознакомиться и подготовить свои замечания и предложения. Создается впечатление, что Минфин России поставит субъекты перед фактом существования данных стандартов в ноябре-декабре 2004 года, что лишит нас возможности даже подготовиться к нововведениям. Поэтому предлагаю создать комиссию, состоящую из представителей Минфина России и субъектов Федерации, которая могла бы в ближайшее время приступить к работе по рассмотрению государственных минимальных социальных стандартов.

Еще одна проблема, которую хотелось бы озвучить. Не один год у финансовых органов существуют определенные трудности в получении необходимой информации от налоговых инспекций, что, несомненно, препятствует качественному формированию бюджета, исполнению и контролю за его исполнением.

В настоящее время действующими формами отчетности налоговых органов предусмотрено ведение учета налоговых поступлений в разрезе видов налогов (федеральные, региональные, местные). Поэтому наиболее важная проблема, с которой сталкиваются финансовые органы, это отсутствие учета налоговых поступлений в разрезе уровней бюджетной системы, что не позволяет в полной мере осуществлять аналитическую работу.

Еще более этот вопрос стал обостряться в связи с укрупнением налоговых инспекций, созданием межрайонных инспекций, а территориальное деление муниципальных образований с их бюджетами осталось прежним. В налоговых органах Омской области в результате укрупнения налоговых инспекций было создано 14 межрайонных инспекций, а муниципальных образований в Омской области – 32. Разрыв еще более усилится в 2005 году, когда резко (для Омской области – свыше 10 раз) увеличится количество муниципальных образований.

По крупнейшим налогоплательщикам, более чем на 30% формирующим доходную часть бюджета субъекта и состоящим на учете в других регионах, финансовые органы практически не владеют информацией о начисленных и поступивших налоговых платежах в бюджет, а также возвращенных из бюджета. Кроме того, этой информацией не располагают и территориальные налоговые органы.

Не урегулирован вопрос по обеспечению своевременного перечисления налоговыми органами другого региона налогов в бюджет субъекта.

Так, по крупнейшему налогоплательщику – ОАО «Сибнефть», стоящему на учете в Межрегиональной инспекции № 1 г.Москвы, акцизы по сроку 25 числа зачисляются на счет бюджета Омской области в лучшем случае 29-30 числа. В результате нарушаются нормы налогового законодательства.

Выскажу надежду, что после переподчинения налоговой службы Минфину России названные проблемы будут тем или иным образом урегулированы. Это позволит обеспечить исполнение доходной части бюджета, достоверность и сопоставимость учета и отчетности по налоговым платежам, усиление контрольных функций в целях увеличения собираемости налогов, осуществление прогнозной оценки исполнения доходной части бюджетов в целях более рационального финансирования расходов. С другой стороны, комплексное решение этой задачи позволит создать систему обмена информацией на основе единого экономического и аналитического документооборота.

В заключение отмечу, что перечень проблем, стоящих перед финансовыми органами и требующих своего решения, довольно широк. Наверное, самый трудный и непопулярный шаг, который нам предстоит сделать исходя из назревших проблем, – это отказаться от ряда необеспеченных реальными денежными средствами законов. И здесь финансовые органы должны выступить активным сторонником и проводником такой политики и сделать все возможное для смягчения социальных последствий ее проведения. Поэтому необходимо наладить плодотворную совместную работу Минфина России и субъектов Федерации для учета интересов всех участников межбюджетных отношений с целью социально-экономического процветания России.



БЮДЖЕТ – ТЕМА ДЛЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ КАМПАНИИ

Н. В. Хлебникова

Директор проекта «Информационная кампания в городских газетах Северо-Запада "Граждане на прозрачный бюджет"», г. Мурманск

В слабом, но тем не менее явном общественном движении за прозрачный бюджет в регионах главную роль берут на себя НКО. Газеты в лучшем случае идут вслед за событиями. Обычно в конце года, когда депутаты приступают к обсуждению проекта, на страницах появляется соответствующая рубрика. Чаще всего газета разделяет логику власти, информируя читателей о том, что ситуация критическая, зато приняты правильные и единственно возможные решения. А виноват в критической ситуации вышестоящий бюджет, который финансирует нижестоящий на 60 или 40% от потребности. При этом журналист вслед за начальником финансового управления может оперировать цифрами, не раскрывая читателям их социально-экономическое содержание. А отчет об исполнении бюджета во многих газетах до сих пор не является информационным поводом, об исполнении бюджета просто не пишут.

Наш проект «Информационная кампания в городских газетах Северо-Запада "Граждане за прозрачный бюджет"» предлагает альтернативный подход к бюджетной теме. В основе проекта – разработка и проведение информационной кампании в трех городских газетах Северо-Запада: "Полярный вестник" (г. Полярный Мурманской обл), «Кировский рабочий» (г. Апатиты Мурманской обл.) и "Молодежная газета Карелии" (г. Петрозаводск). Редакции участвовали в предыдущих проектах Мурманской ассоциации журналистов по прозрачному бюджету и проявили наибольшую заинтересованность и творческий потенциал. В городах в различной степени развито гражданское общество, что придаст особенность каждой кампании. Вместе с тем все города находятся в российской части Баренцева региона, что консолидирует их интересы.

Наш проект основан на принципах гражданской журналистики, в которой лидерство по практическому разнообразию и теоретическому обоснованию держат коллеги из США. Знания о гражданской журналистике не столь быстро, но распространяются и в России (см. кн.: Эдвард Миллер. «Шарлотский проект. Как помочь гражданам взять демократию в свои руки». М., 1998).

Одно из определений гражданской журналистики гласит: «Это журналистика, которая помогает читателям реализовать их гражданские права и обязанности». Для этого направления приоритетными факторами являются связь с читателем и результативность публикаций.

Согласимся, что интерактивность СМИ, действенность и эффективность журналистских произведений – это инструменты, используемые с разными це-

лями, а цели, в свою очередь, зависят от идеологии общества, в котором журналистика выполняет свою главную функцию – социальной коммуникации.

Информационная кампания – замечательный способ вовлечь читателей в обсуждение проблемы и добиться реального изменения действительности, социального прогресса. Информационная кампания требует от журналиста более высокого профессионализма, чем отдельные публикации, рубрика или даже акция, и выводит из круговорота привычных тем к новым, не стандартным подходам.

Многочисленные проблемы провинциальных газет дают повод засомневаться в том, что им по силам творческие высоты. Некоторые аналитики полагают, что газета в принципе не может и не должна быть во главе кампании. В последние годы эту форму деятельности осваивают общественные объединения, используя СМИ как инструмент PR, при этом кампания, соответственно, носит название не информационной, а общественной.

Еще одно явление, которое находится на этой же шкале, но со знаком минус – информационные войны и черный PR. Приходилось даже слышать такое мнение: информационная кампания обязательно ставит разрушительные, а не созидательные цели.

Наш проект направлен на то, чтобы убедить: обычная газета в небольшом городе может и должна быть инициатором и лидером социально значимой информационной кампании, нисколько не теряя при этом своей особенности как СМИ и оставаясь предельно объективной.

Информационная кампания является органичной формой газетной работы в небольшом городе, где жители сохраняют чувство территориальной, а нередко и социальной общности.

Бюджет – выигрышная тема для информационной кампании, потому что городские доходы и расходы так или иначе касаются всех граждан.

Представляется верным сравнение газеты с театром. В таком случае информационная кампания – пьеса, драматическое действие.

Наш проект показывает, что информационная кампания воспринимается как непривычный, нетрадиционный способ журналистской деятельности. Это проявляется на этапе планирования.

Как правило, в муниципальных газетах не практикуется стратегическое и даже среднесрочное планирование. Очень часто планируется только текущий номер.

В кампании необходимо спланировать не ряд материалов, а развивающееся во времени и пространстве действие, которое состоит из мероприятий и газетных публикаций.

Это действие имеет цель и точные показатели, свидетельствующие о том, что цель достигнута. Речь идет о проектном мышлении и проектной деятельности, которая для наших журналистов является еще неосвоенной сферой.

Следующий необычный элемент для редакции – необходимость найти партнеров из числа НКО. У журналистов нет традиции сотрудничества с об-

ществленными объединениями своего города, инициаторами таких контактов являются чаще всего общественные объединения, а не СМИ. В иных городах взаимоотношения газет и НКО можно назвать разорванной коммуникацией. Они друг без друга обходятся!

Сразу возникает вопрос: обязательно ли партнером редакции должны быть общественные объединения?

Совсем не обязательно! Это могут быть просто организованные граждане, ну хоть немного организованные для того, чтобы заявить о своих интересах в бюджете. Любопытно, что в ходе Шарлотского проекта газета «Шарлотт Обзервер» начала вовлекать в проект «просто» читателей, а затем инициировала создание советов граждан.

В информационной кампании по бюджету обязательно нужны аналитические материалы. В кампаниях, проведенных газетами – участницами нашего проекта, явно не хватает сравнительных цифр, нового прочтения бюджета. Начальник финуправления при всей его компетентности с такой задачей не справится. Нужен другой автор – независимый эксперт. Журналист заранее уверен, что такого в их городе нет. А вы пробовали искать? В вузе, школе, в совете ветеранов? В соседнем городе?

В ходе информационной кампании нужны исследования читательской аудитории. Это также редкий вид деятельности для большинства журналистов. Конечно, прежде чем приступать к ней, лучше проконсультироваться у профессиональных социологов, посмотреть информацию в Интернет. Исследования читательской аудитории нужны в первую очередь для того, чтобы не обольщаться относительно массовости затеваемых мероприятий и не переживать по поводу того, что «откликнулись немногие». Надо ли брать на себя труд приглашать на уборку дворов или на общественные слушания «всех горожан»? А если не всех, то каких? Чем могут быть мотивированы эти активисты?

Информационную кампанию нельзя проводить, не обогатившись знаниями о гражданском обществе. Идеи прозрачности власти, социального партнерства, самоорганизации граждан для решения социальных проблем должны содержаться в концепции и находить отражение в языке газеты.

Оформление информационной кампании в газете свидетельствует о том, что происходит не рядовое событие. В противном случае замысел до читателей не дойдет.

Кампания по общественному участию в бюджетном процессе разрабатывается на основе общих методик или шагов информационных кампаний. (См. «Тема газетной кампании "Прозрачный бюджет"». Мурманская ассоциация журналисток. Мурманск, 2001). В результате проекта «Информационная кампания в городских газетах Северо-Запада Граждане за прозрачный бюджет» появились наши дополнительные методические рекомендации, вызванные спецификой бюджетной темы.

1. Для информационной кампании газета выбирает городскую проблему, которая непременно отражена в бюджете, а может быть, и порождена бюджет-

ным финансированием. Для жителей не теряет актуальности состояние жилья и дворов, к тому же благоустройство полностью финансируется из городского бюджета. В нашем проекте «Кировский рабочий» и «Полярный вестник» выбрали тему благоустройства, «Молодежная газета Карелии» – летний отдых детей. Но, безусловно, этим перечень проблем не ограничивается. Темой может быть социальная программа поддержки инвалидов, долгострой, бюджетные дотации предприятию. Казалось бы, чего проще – найти проблему! Тем не менее выбор проблемы – длительный и непростой процесс. Это основа кампании. Одновременно редакция определяет, насколько решаема проблема на местном уровне, кто будет партнером в кампании.

2. Партнерами газеты в информационной кампании становятся общественные организации, депутаты, организованные граждане, которые заинтересованы в решении проблемы. И не просто заинтересованы, но и сами прилагают для этого усилия или готовы приложить. В том числе разобраться, как же волнующая их проблема выглядит в бюджете, подать в бюджет обоснованные альтернативные предложения. Особенно благоприятна для редакции ситуация, когда в городе есть общественные силы, которые уже занимаются проблемой прозрачного бюджета. Это бесценные союзники!

3. Редакция обязательно определяет, на каком этапе бюджетного процесса лучше проводить кампанию. Бюджетный процесс продолжается в течение всего года: составление, обсуждение и утверждение, исполнение, отчет об исполнении. Когда бюджет уже обсуждают депутаты, начинать информационную кампанию, наверное, не целесообразно. От этапа зависят и сроки, и события кампании. Чем точнее кампания совмещается с этапами бюджетного процесса, тем она интереснее, эффективнее. Сформировать предложения участников кампании в бюджет именно в том месяце, когда предложения собирают комитеты городской администрации – вот половина успеха!

4. В информационной кампании уступите читателю место корреспондента, оставьте себе должность редактора! Обязательными элементами кампании являются рубрика читательских писем, отклики читателей, анализ мнений. Нет толковых читательских писем? Составьте анкету, проведите опрос. Один из показателей успешности кампании и того, что время и силы потрачены не напрасно, – искренний читательский интерес, который обязательно должен быть отражен на страницах газеты.

5. Анализ бюджета необходим для того, чтобы разобраться в проблеме. Автором аналитической статьи, безусловно, может быть и чиновник, но лучше этим не ограничиваться. Пусть взвешенное мнение выскажет независимый эксперт, при этом еще и оценит, насколько доступна бюджетная информация. При анализе частной задачи неизбежно встают общие вопросы прозрачности, понятности бюджета. Существует ли в городе положение о бюджетном процессе, публикуется ли принятый бюджет в печати? Наверное, жители одобряют такое мероприятие, как выступление мэра города с публичными отчетами, из-

дание адаптированного варианта бюджета с понятными графиками и таблицами социально значимых расходов.

6. Информационная кампания – это не только публикации. Это акции, мероприятия, обычно их проводят вместе с партнерскими общественными организациями. И нередко они знаменуют кульминацию информационной кампании. Это могут быть общественные слушания по бюджету, круглый стол в редакции, конкурс рисунков «Что такое прозрачный бюджет» с условием, что любое из этих мероприятий органично вписывается в план кампании.

7. Результат информационной кампании – предложения от заинтересованных граждан в бюджет. Например, такие. Не надо строить мост, лучше отремонтировать дорогу. Мы создадим товарищество собственников жилья и хотим получить средства из бюджета для благоустройства нашего двора. На летний отдых детей-северян израсходованы не все возможные средства – и вот наши доказательства. В идеале подобные предложения учитываются при составлении бюджета.

8. Отдаленный результат – кампания создает устойчивые механизмы прозрачности и общественного участия. Например, принимается закон о бюджете и бюджетном процессе, ежегодно устраивается «бюджетный день», когда мэр отчитывается о выполнении бюджета с трансляцией по ТВ и отвечает на вопросы. А главный результат – возросший авторитет газеты и желание продолжать бюджетную тему на новом уровне.

Приведем пример результативности кампании «Будем жить в уютном городе» газеты «Полярный вестник» (г. Полярный), координатором которой была заместитель редактора Лариса Головина.

1. После публикаций к выполнению некоторых работ во дворе ул. Героев-североморцев приступили, не дожидаясь следующего года и бюджета. В частности, начался разбор разваленных строений. В перспективное планирование благоустройства этого двора включено озеленение, организация автомобильной стоянки и текущий ремонт детской площадки.

2. Жители двора ул. Героев-североморцев обсудили возможность создания придомового комитета.

3. Начата работа по созданию городского Союза предпринимателей.

4. Вопрос благоустройства отдельно включен в повестку дня Совета депутатов. Депутаты поддержали идею разработки городской целевой программы «Мой двор».

5. Разработаны и вступили в силу «Правила внешнего благоустройства на территории ЗАТО г. Полярный».

6. Был создан градостроительный Совет, в состав которого вошли представители различных структур. Подборку материалов по проекту и фотографий из редакционного архива глава администрации использовал при подготовке к защите бюджета в Москве.

7. По линии отдела капитального строительства в проекте бюджета 2004 года предусмотрено: 2 миллиона рублей на капитальное благоустройство тер-

ритории на ул. Гаджиева и 2 миллиона рублей на изготовление проектно-сметной документации на строительство городской поликлиники.

8. Сумма на благоустройство в проекте бюджета на 2004 год увеличена по сравнению с 2003 годом на 14 миллионов рублей (до 45 миллионов). Эти средства будут направлены на капитальный ремонт объектов благоустройства.

Внешний оценщик проекта председатель Совета директоров Независимого института коммуникативистики Иосиф Дзялошинский отметил: «Положительно оценивая и проект в целом и действия газет, участвовавших в проекте, хотел бы обозначить некоторые общие недостатки.

1. К сожалению, большинство участников проекта ограничились весьма поверхностным осмыслением тех проблем, для решения которых они организовывали кампании. Не был выполнен анализ причин возникновения данной проблемы, не выстраивалось дерево подпроблем, не выявлялись управляемые и неуправляемые факторы интересующей редакцию проблемы и т. д. Все это привело к тому, что проблемы были взяты либо слишком широко, либо слишком узко. В первом случае их решение было очевидно невозможно на местном уровне, во втором случае для решения проблем было достаточно разового решения местного начальства.

2. Только в одной из газет были проанализированы противники и сторонники предлагаемых в ходе кампании решений общественной проблемы.

3. Не очень удачно были сформулированы основные идеи кампаний и слоганы. «Двор, в котором я живу. Мы здесь живем и будем жить»; «Сделаем город уютным!» «Будем жить в уютном городе» – такие слоганы не могут привлечь внимание современной аудитории, кроме пенсионеров.

4. Несмотря на наблюдавшиеся попытки выстроить драматургию кампании, все таки чаще всего у предложенных кампаний не было четкой тональности, яркого героя (или антигероя), встречи с которым аудитория ждала бы с нетерпением.

5. В качестве основной формы подачи материала использовалась газетная публикация. Практически не было дискуссий, конкурсов, игр.

6. Было мало немедийных форм работы с населением: рейдов, публичных слушаний и др.

7. Не были продуманы как следует вопросы о средствах и технологиях, адекватных выбранным проблемам и заявленным целям. Может быть именно поэтому, несмотря на энтузиазм участников проекта и большое количество публикаций, появившихся на заявленные темы, результативность кампаний в ряде случаев оказалась не столь высокой, как этого хотелось участникам проекта».

На основе доклада внешнего оценщика проекта, материалов информационных кампаний в газетах, отчетов координаторов мы приходим к следующим выводам:

1. Проект подтверждает, что городские газеты могут играть ведущую роль в общественном движении за прозрачный бюджет.

2. Для того чтобы реализовать информационную кампанию, редакция должна в значительной мере усилить и социальную функцию, и творческую изобретательность.

3. Представляется, что критические замечания внешнего оценщика касаются в основном творческих моментов в работе редакций. «Полярный вестник» и «Кировский рабочий» в полной мере проявили социальную функцию, но были недостаточно изобретательны в творческом журналистском процессе. Если журналистика и может быть ремеслом, то только не в информационной кампании.

4. Опыт информационной кампании представляется перспективным для вовлечения городских газет в проекты, способствующие информационной открытости местного самоуправления и реализации гражданских прав жителей.

5. Дальнейшее развитие проекта мы связываем с реформой местного самоуправления. В октябре 2003 г. президент Владимир Путин подписал Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Закон меняет взаимоотношения местного самоуправления и городских газет и обязывает их строить открытые отношения на правовой основе.



ПРИЧИНЫ НЕОДНОРОДНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ В ТЕОРИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Н. В. Черанева

м.н.с. Института экономических проблем КНЦ РАН,
г. Апатиты

Одним из основных вопросов региональной экономики является объяснение причин пространственной неоднородности экономического развития. Рассматривая экономическое развитие северных территорий, необходимо различать естественную неодинаковость регионов от несбалансированности их экономического развития. Естественные различия регионов выражаются в различной ресурсной обеспеченности, неодинаковых климатических условиях, удаленностью от центральных районов и пр. Несбалансированность экономического развития региона является следствием процессов, происходящих в обществе, и зависит от национального, международного и глобального развития. Посредством региональной политики несбалансированность социально-экономического развития может быть сглажена, в то время как естественные различия определяют возможности регионального развития. Существующие на сегодняшний день объяснения причин пространственной неоднородности

сти можно подразделить на те, где основное внимание уделяется естественным условиям, и те, где основным рассматривается дисбаланс развития.

Большинство теорий региональной экономики в качестве базового показателя неоднородности экономического развития рассматривают региональный экономический рост (рост валового регионального продукта) – неоднородность социально-экономического развития рассматривается как пространственная неоднородность экономического роста. Соответственно в поиске причин пространственной неоднородности социально-экономического развития большинство теорий отталкиваются от объяснения механизма регионального экономического роста.

При применении базовых теорий региональной экономики для изучения причин неоднородности экономического развития российского Севера необходимо учитывать эмпирический характер современных теорий региональной экономики. Основная их масса была разработана в середине прошлого века западными учеными-регионалистами, базируясь на опыте развитых стран. Между тем существенные различия условий, в которых происходило развитие развитых стран и Севера России, не всегда позволяют использовать ту или иную теорию полностью.

На сегодняшний день существуют три альтернативных подхода к объяснению причин пространственной неоднородности экономического развития.

Первый подход отражен в моделях центра-периферии и совокупной причинной обусловленности, берущих начало из экспортно-ориентированной модели регионального экономического роста.

Экспортно-ориентированная модель регионального экономического роста основным источником регионального экономического развития рассматривает ресурсную обеспеченность региона, предопределяющую его возможности поставлять продукцию на экспорт:

”Развитие региона начинается с так называемого «спускового механизма экономического роста», такого как открытие месторождений полезных ископаемых или с выведения новой продовольственной культуры для экспорта. Рост реальной заработной платы и высокая рентабельность капитала способствуют агломерации экспортных отраслей и их концентрации на одной территории для получения выгоды от эффекта масштаба. В результате роста регионального продукта повышаются производительность труда и рентабельность капитала. Замедление темпов экономического роста может объясняться неадекватными производственными мощностями или ухудшением экономической конъюнктуры на внешних рынках и ростом издержек” (Richardson, Townroe, 1986).

Под ресурсной обеспеченностью региона в краткосрочном периоде понимаются запасы природных ресурсов, которые требуются национальной экономике для удовлетворения потребительского спроса на национальном и мировом рынках. Понятие «ресурсная обеспеченность» является изменяющейся концепцией, тесно связанной с динамикой экономического роста. Ресурсная

обеспеченность региона определяется, с одной стороны, спросом на конечные товары, производимыми из региональных ресурсов, предпочтениями покупателей и распределением доходов, международной торговлей, и, с другой стороны, текущей организацией и технологией производства.

Причинами неоднородности в рамках теории экспортного развития региона, таким образом, считаются различные уровни ресурсной обеспеченности регионов. Различные виды ресурсов обладают различной эластичностью доходов. Так, сравнивая аграрные и минеральные ресурсы, Перлофф и Винго (Perloff, Wingo, 1961) делают вывод, что регионы с обеспеченностью минеральными ресурсами обладают большим потенциалом для экономического роста, нежели аграрные регионы.

Разработка минеральной базы региона чаще всего осуществляется посредством внешних финансовых ресурсов. Это означает, что прибыли не остаются в регионе, а выходят за его пределы. Учитывая исчерпаемость минеральных ресурсов региона и капиталоемкость добывающих производств, такого рода экономическое развитие имеет краткосрочный характер и отличается узкой специализацией производственной базы региона. Не каждое добывающее производство нуждается в сопутствующих отраслях, в то время как именно их развитие может дать региону необходимую диверсификацию промышленности. Одним из главных стимулов экономического роста является открытие в регионе помимо добывающего еще и перерабатывающего и конечного производства (иными словами, полного производственного цикла).

Очевидно, что при развитии российского Севера решающую роль играла его ресурсная обеспеченность. Залежи руд минеральных удобрений, цветных и черных металлов, нефти и газа, угля и прочих полезных ископаемых стали причиной образования там градообразующих предприятий в ходе освоения Севера. Развитие Севера во многом происходило аналогично освоению Америки, которое Дуглас Норт описывал следующим образом:

«Продвижение к западным границам континента мотивировалось поиском ресурсов, продиктованным мировым спросом на них. Со времен первых акционерных компаний основной целью было разработать землю и ее ресурсы, чтобы произвести экспортные товары, поставить их на рынок и получить выручку» (North, 1955).

Формирование добывающей промышленности на Севере во времена Советского Союза диктовалось в большей мере централизованно определенными потребностями отраслей народного хозяйства, нежели спросом на мировых рынках. Государство определяло объемы производства и социальной инфраструктуры, возмещало убытки и забирало прибыли. Направления регионального развития определялись государством. Государство же сглаживало неоднородности развития регионов, если они возникали.

Ставка современной национальной экономики на нефтегазовые ресурсы обусловлена высоким спросом на мировом рынке. Однако этот вид ресурсов не дает сильного мультипликативного эффекта на региональное развитие:

«Роль нефтегазовых ресурсов заслуживает особого внимания. В течение первой половины 20 века их производство продолжало существенно возрастать: за период с 1910 по 1950 год возросло почти в 11 раз, и в течение того же периода почти половину добывающей промышленности составляла нефтегазовая промышленность. С 1939 по 1954, в то время как занятость в добывающих отраслях в целом снизилась на 8,84%, занятость в этом секторе возросла на 92,4%. С точки зрения национального уровня потребления, нефть и газ определенно были «хорошими» ресурсами. С точки зрения их мультипликативного эффекта эти ресурсы не настолько ценны. Производство и переработка нефти является одним из наиболее капиталоемких производств в экономике, так что существенную часть прибыли занимает отдача на вложенный капитал, обычно импортируемый. В то же время, несмотря на то, что извлечение нефти и производство нефтепродуктов тесно связаны, более общие связи с промышленностью ограничены. Например, почти 80% нефтепродуктов были направлены на конечное потребление в 1947, используя при этом только 13% общей продукции других отраслей. Эти минеральные ресурсы сильно зависимы от цикла «открытие-исчерпание» месторождения, так что регионы, обладающие этой ресурсной базой, могут обнаружить существенные преграды экономическому росту, если исчерпание резервов происходит быстрее, нежели открытие новых месторождений» (North, 1955).

Спад производства после развала Союза легко объясним основным постулатом теории экспортно-ориентированного регионального роста: с разрывом связей с бывшими республиками были потеряны и рынки сбыта конечного продукта, что снизило потребности в минеральных ресурсах. С приватизацией также немного изменилось для региональной экономики. Интересно отметить тот факт, что по существу и первоначальные инвестиции в разработку месторождения, и приватизация крупного предприятия маловероятны внутренними силами региона. И во времена Советского Союза, и позже крупные финансовые ресурсы были аккумулированы в центре, что предопределяло зависимость региона от центра. Но если в прежние времена государство использовало свои доходы на строительство и финансирование социальной инфраструктуры в регионе (что в рыночной экономике осуществляется из нераспределенной прибыли компаний), то после приватизации прибыль стала аккумулироваться в управляющих компаниях, не возвращаясь в регионы.

Модели совокупной причинной обусловленности в рамках этого же подхода основную причину различий уровней социально-экономического развития видят в том, что регионы, изначально находящиеся в более выгодном положении, и в дальнейшем будут развиваться быстрее, чем остальные.

«Региональный экономический рост является процессом совокупной причинной обусловленности, в котором выгоды распределяются между теми регионами, которые уже находятся в благоприятном положении – это основной постулат модели совокупной причинной обусловленности. Любое распределение государственных расходов среди регионов, имеющее целью максимально увели-

чить национальный экономический рост, будет усиливать региональные неравенства. И рыночные силы, и государственные инвестиции в большей степени увеличивают, а не сокращают неравенства в социально-экономическом развитии регионов» (Richardson, Townroe, 1986).

Таким образом, рыночные силы стремятся к аккумуляции растущих прибыльных производств в определенных регионах экономики, чем в большей мере усиливают, а не сглаживают различия между регионами.

«Несмотря на изначальные региональные преимущества (природные ресурсы, транспортные сети и пр.), рост таких регионов становится самостоятельным из-за растущей внутренней и внешней экономики от агломерации. Ограниченные преимущества остальных регионов (такие как дешевые трудовые ресурсы) недостаточны для формирования там таких же преимуществ, как у передовых регионов» (Richardson, 1973).

Главным воздействием на темпы регионального экономического роста в отстающих регионах является уровень экономического роста в преуспевающих регионах. Различают два вида такого воздействия – благоприятное и неблагоприятное. Первое включает в себя рынки для (типично ресурсной) продукции отстающих регионов и распространение инноваций. Обычно же благоприятные эффекты перекрываются неблагоприятными последствиями. Особенно это касается несбалансированности потоков трудовых ресурсов, капитала, товаров и услуг из бедных регионов в богатые. Таким образом, свободная торговля в межрегиональной системе приводит к отставанию бедных регионов, тормозит индустриализацию и искажает их модели производства. Отсюда региональный рост является дисбалансирующим процессом.

Аккумуляция капитальных ресурсов в центре страны и отток населения с Севера вполне вписываются в объяснение причин пространственной неоднородности экономического развития северных территорий, предложенных моделью совокупной причинной обусловленности.

Модель центра – периферии рассматривает отстающие регионы как периферийные, состоящие в колониальных отношениях с центром, зависимые и не имеющие экономической автономии. Новые идеи, знания, капитал генерируется в центре или получаются центром из-за рубежа. Возникает и усиливается пространственный дуализм. Модель включает неравенство в политической и экономической власти и асимметрию регионов по уровню изменений. Эти силы влияют на методы распространения инноваций и инвестиций, государственное распределение ресурсов и миграцию. Однако, рано или поздно, различия среди регионов начинают сужаться. Дихтомия «центр – периферия» начинает стираться по мере расширения рынка, улучшения коммуникаций, изменения поведения и рассеивания роста городов. Ключевым здесь является вопрос о том, может ли такое превращение произойти без вмешательства государства, и если может, имеют ли смысл попытки ускорить этот процесс.

Концепция региональной зависимости, являющаяся основой модели центра – периферии, положила начало другой, радикальной, точке зрения на ре-

гиональные неравенства. В ее рамках утверждалось, что география развития есть отражение классовых интересов, формирования добавленной стоимости и роли государства в поддержке частного капитала. Управляющей силой экономического развития является накопление капитала, и это требует сосуществования доминирующих центральных областей и подчиненных им периферийных регионов. Динамика национального центра в свою очередь зависит от финансового и промышленного капитала развитых стран. Иерархия усиливается деятельностью социальных и политических элит, делающих невозможной действенную политику выравнивания.

Другой моделью, обычно ассоциирующейся с радикальными взглядами, является так называемый «агрополитический» взгляд на региональное развитие. Ключевым моментом данного взгляда является так называемое «выборочное региональное закрытие», которое подразумевает высокую степень экономической и политической автономии в регионе, даже за счет, по крайней мере, в краткосрочном периоде, роста совокупных доходов. Этот взгляд также отстаивает максимально возможную децентрализацию принятия решений. Сельское хозяйство и местные природные ресурсы, как считается, составляют основу процесса регионального развития.

Третий подход, неоклассический, основывается на гораздо более узком рассмотрении доминирующих сил в экономике. В самом простом виде регион здесь рассматривается как совокупная производственная единица, внутри которой равновесие доходов и занятости возникает из слаженной работы рынков факторов производства. Состояния неравновесия отражают недостатки регулирования или несовершенство рыночных процессов. Этот подход является одним из тех, который поддерживают большинство регионалистов. Однако критика обращает внимание на упрощенное объяснение моделей экономического роста, усиленный акцент на формальном производственном секторе как на первичном адепте технологических и институциональных изменений и на отрицании социальных и политических факторов.

Описанные три подхода – совокупной причинной обусловленности, радикальный и классический – не исключают друг друга. Хотя они и предлагают альтернативные теории регионального развития, каждый подход может быть использован при формировании политики регионального развития. Региональные программы экономического развития могут принимать различный вид, в зависимости от того, какие подходы были использованы при их формировании и в каком объеме. Так, неоклассический подход придерживается роли факторов производства. Теория совокупной причинной обусловленности ложится в основу политики центров экономического роста (т. н. полюсов роста) и политики совершенствования инфраструктуры, транспорта, коммуникаций и образования. Радикальные теории предполагают акцент на региональном закрытии и большей степени региональной автономии. Набор инструментов региональной политики может состоять из элементов всех трех подходов.

Список литературы

1. Handbook of regional and urban economics. Edited by P.Nijkamp, Free University. Amsterdam, 1986.
2. Hirschman A. O. The strategy of economic development. Yale University press. New Haven, 1958.
3. Friedmann J., Weaver C. Territory and function. The evolution of regional planning. Edward Arnold, 1979.
4. Myrdal G. Economic theory and underdeveloped regions. London: Duckworth, 1957.
5. North D. C. Location theory and regional economic growth, Journal of political economy. Vol. 63, №3 (June 1955).
6. Regional policy: Readings in Theory and Applications. Edited by J. Friedmann and W. Alonso. MIT Press, England, 1978.
7. Richardson H. W. Regional growth theory. London: MacMillan, 1973.
8. Townroe P.M. Location factors in the decentralization of industry. A survey of Metropolitan. Sao Paulo, Brazil, World Bank Staff Working Paper. 1979. №517.



БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. Н. Чернов

Декан юридического факультета, заведующий
кафедрой международного и конституционного права
Петр ГУ, д. и. н., профессор, г. Петрозаводск

Одним из основных направлений государственного строительства в Российской Федерации на современном этапе является задача формирования истинных федеративных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации.

При решении данной проблемы решаются вопросы упрочения единого экономического пространства на основе приведения законодательств субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. Необходимо повышать экономическую самостоятельность и ответственность субъектов РФ и муниципальных образований на основе разграничения функций, полномочий и источников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональными уровнями власти. В настоящее время вырабатываются стимулы для активизации участия регионов в реализации общефедеральных и межрегиональных программ, сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов.

Федеративное устройство государства обуславливает наделение субъектов РФ собственной компетенцией в сфере бюджетной деятельности, но также не означает их полной автономии от федерального центра. Бюджетные права субъектов Федерации и РФ как единого государства тесно взаимосвязаны, так как правовое положение субъектов оказывает непосредственное влияние на бюджетное устройство страны в целом. Во многих сферах бюджетной деятельности Российской Федерации государство оказывает существенное влияние на региональный уровень. Развитие бюджетного федерализма в России до сих пор осложняется неопределенностью как общего юридического статуса РФ, так и каждого типа региона. Определение бюджетно-правового статуса субъектов РФ является одной из актуальнейших проблем современной юридической науки, так как от решения данного вопроса зависят механизмы перераспределения финансовых ресурсов и стабильность федеративного государства.

Данный процесс происходит на обширной нормативно-правовой основе, однако принятие большого количества регулирующих документов не решило проблему повышения бюджетной самостоятельности регионов. Необходимо отметить, что сложившаяся в нашей стране система межбюджетных отношений, несмотря на предпринятые в 90-е годы XX века попытки реформ, не отвечает основным принципам бюджетного федерализма. В стране сохраняется очень высокая централизация налогово-бюджетных полномочий¹.

Для развития федеративных отношений в бюджетном праве принципиальное значение имеет закрепленный ст. 5 Конституции РФ принцип равенства субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным центром. Относительно бюджетного федерализма этот принцип отражает два аспекта: 1) равенство бюджетной компетенции всех субъектов РФ между собой; 2) равенство взаимоотношений с федеральным бюджетом.

Фактически Российская Федерация асимметрична. Проблема асимметричности – это проблема совместимости или несовместимости юридического равенства субъектов РФ с их фактическим равенством. На основе анализа действующего законодательства можно сделать вывод о наличии у всех субъектов РФ общих правовых признаков, оказывающих принципиальное влияние на разграничение бюджетной компетенции между различными уровнями структуры власти в РФ.

Бюджеты субъектов РФ перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования. Известно, что основная часть расходов региональных бюджетов регламентируется централизованно установленными нормами, а более 80% налоговых доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»// Российская газета. 2001. 21.08.

Ограниченные федеральным центром налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов РФ позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за качество территориальных бюджетов на федеральный центр.

В связи с этим основными задачами развития бюджетного федерализма в РФ являются: упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ; разграничение расходных полномочий; формирование механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов; четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней; повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

Большую роль в развитии бюджетной системы играет неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований, которая приводит к негарантированной финансовой самостоятельности муниципальных образований.

В современных условиях важнейшей целью является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющего проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную бюджетно-налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разного уровня. Для того чтобы этого добиться, необходимо приблизить местное самоуправление к населению и обеспечить эффективность деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, что требует изменения территориальных основ местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений, в частности, между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Необходимо предусмотреть в федеральном законодательстве различные типы муниципальных образований. Эта концепция заложена в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131 ФЗ от 6 октября 2003 г.).

Закон обеспечивает тесную связь между территориальной организацией местного самоуправления и финансовой основой в связи с переходом на четырехуровневую бюджетную систему. Закон четко разграничил расходные и доходные полномочия бюджетов всех уровней на основе законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти всех уровней. Идет совершенствование налогового законодательства в целях оптимального распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней на основе установленных в Бюджетном кодексе РФ нормативов распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы.

Представление органам власти субъектов РФ и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами, – основная задача реформы межбюджетных отношений.

В этих целях Программой развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. предлагается: четко разграничить расходные полномочия между органами власти разных уровней, сократив в максимально возможной степени сферу совместных полномочий; обеспечить самостоятельность органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов; сократить, а в перспективе – ликвидировать «нефинансируемые федеральные мандаты», предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств; законодательно определить порядок перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы.

Минфин сегодня предлагает внести поправки в 154 действующих федеральных законодательных акта, направленные на разграничение полномочий между уровнями власти и отменить 35 законов или отдельных норм законов. Речь идет о законах или отдельных нормах, которые не вписываются 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. Существует проблема различной бюджетной обеспеченности регионов-доноров и дотационных регионов. В отдельных регионах доля расходов на выплату заработной платы бюджетникам достигает 70%. Предполагается разделить вопросы зарплат бюджетникам между Федерацией и органами местного самоуправления².

В связи с разграничением полномочий между уровнями власти расходные полномочия субъектов Федерации увеличиваются на 426 млрд. руб. за счет полномочий, находившихся ранее в ведении муниципалитетов, и на 39 млрд. руб. – в ведении федерального бюджета³.

Важным моментом реформирования межбюджетных отношений и субфедеральных финансов является создание правовой среды, которая способствует повышению бюджетной ответственности органов 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.

Термин «бюджетный федерализм» является экономическим понятием, характеризующим многоуровневость бюджетной системы любого государства, и не имеет отношения к государственному политическому устройству. Формирование эффективной модели бюджетного федерализма базируется на трех принципах:

1. Разграничение бюджетной ответственности и полномочий по расходам между всеми уровнями власти.

² См.: <http://www.bpi.ru/news/22716.html>.

³ См.: <http://www.bpi.ru/news/22812.html>.

2. Наделение каждого уровня источниками доходов, достаточных для реализации установленных расходных полномочий.

3. Применение на основе объективных критериев механизма трансфертов, обеспечивающего сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с целью достижения определенных стандартов в государственных услугах на всей территории страны.

Экономические взаимоотношения между Федерацией и ее субъектами, а также органами местного самоуправления неизбежно испытывают влияние многообразных исторических, географических, политических и иных факторов.

Исследование механизма реализации интересов субъектов бюджетного устройства РФ и противоречий, возникающих между ними, невозможно без учета регионального фактора.

Несогласованность территориально опосредованных доходов и расходов общественного сектора не только создает множественность проблем политического и социального характера, но и существенно снижает эффективность бюджетно-налоговой децентрализации, и как следствие формируется специфика «российского перекоса» в соотношении регионов-«доноров» и регионов-«реципиентов»⁴.

В развитие 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 и сложившееся на практике, не совпадает с тем разграничением, которое установлено в Конституции.

Основные направления политики Правительства в сфере разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы определены в программе развития бюджетного федерализма. К этим направлениям относятся, во-первых, разграничения расходных полномочий между центром и регионами. Во-вторых, сокращение централизованного регулирования расходов, финансируемых из территориальных бюджетов. В-третьих, это ликвидация необеспеченных федеральных мандатов. И, наконец, закрепление за каждым уровнем бюджетной системы отчислений от федеральных налогов, а также собственных источников доходов.

Для реализации этих задач и обеспечения баланса интересов между бюджетами разного уровня были внесены существенные изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы. Проблема баланса интересов представляется достаточно сложной в силу различий бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации, а также дифференциации между отдельными муниципальными обра-

⁴ См.: Горбунов А., Ким Л., Солдатова Е. Финансовые проблемы несбалансированности федеративных интересов [http://www. Dialogvn.ru/uk/2002/n03/s_02-3-02.htm](http://www.Dialogvn.ru/uk/2002/n03/s_02-3-02.htm).

зованиями внутри самих субъектов. Статистика подтверждает, что бюджетная обеспеченность в разных регионах России отличается в 60 и более раз.

В конце мая 2004 года Президентом РФ было оглашено ежегодное Послание Федеральному собранию. В нем была затронута и тема межбюджетных отношений, однако никаких новых задач не прозвучало. В. В. Путин лишь снова указал на необходимость подготовки к муниципальной реформе, введению нового разграничения доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы страны.

К моменту вступления в силу закона о муниципалитетах субъекты Федерации и муниципалитеты должны знать, за исполнение каких функций и за предоставление каких публичных услуг они отвечают, из каких источников будут их финансировать.

После принятия в 2003 году законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» президент ждет уже к 2006 году четкого распределения полномочий, компетенции и ответственности каждого уровня власти.

Недавно Государственная дума рассмотрела проекты Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и «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. Масштаб предлагаемых изменений способен обновить бюджетно-налоговую политику государства.

Бюджетный кодекс РФ с изменениями и дополнениями устанавливает нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты различных уровней бюджетной системы страны. Это позволит повысить предсказуемость и стабильность доходной базы бюджетов. Тем самым увеличивается заинтересованность региональных и местных органов власти в создании условий для экономического роста, вырастает налоговый потенциал на соответствующих территориях.

Вместе с тем, согласно заключению Счетной палаты, законопроекты не в полной мере соответствуют задачам, поставленным Главой государства, 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. В законопроектах есть противоре-

чия. Исключение, например, из текста Бюджетного кодекса категорий «минимальные государственные социальные стандарты», «минимальная бюджетная обеспеченность» противоречит социальной направленности реформ. Необоснованно исключены полномочия и функции органов государственной власти по составлению прогнозов консолидированного бюджета РФ. Снижается их ответственность за сбалансированность бюджетной системы в целом на региональных и местных уровнях. Ослабляется влияние представительных органов власти различных уровней на формирование и распределение средств межбюджетных трансфертов.

Сомнительно определение всех консолидированных бюджетов без учета межбюджетных трансфертов, которые оказываются вне государственного контроля. Предусматривается сохранение жесткой зависимости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов от отчислений от федеральных налогов и сборов. На долю федеральных налогов и сборов, закрепляемую за бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами, в 2005 году придется 78% налоговых доходов этих бюджетов.

Такая установка на постепенную адаптацию регионов к новым условиям говорит о том, что налоги, закрепленные за региональными и местными уровнями, рассматриваются как достаточные для обеспечения их самостоятельности. Законодательство меняется в пользу федерального бюджета, оставляя за ним наиболее системные и собираемые налоги.

Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ⁵ содержит целый ряд новелл в сфере законодательного закрепления форм и механизмов конституционно-правовой ответственности субъектов РФ. В частности, ею учреждается достаточно новый для России правовой институт – временная финансовая администрация как разновидность временного возложения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации на финансовые органы государственной власти, которое, в свою очередь, является одной из форм федерального вмешательства (федеральной интервенцией) в дела субъектов Федерации.

Кроме того, на временную финансовую администрацию возлагается федеральным законодателем решение вопросов исполнения бюджета, в силу чего ее можно рассматривать также как элемент института несостоятельности (банкротства) субъектов Федерации, причем в качестве обеспечительной меры.

Институт федерального вмешательства (федеральной интеграции) закреплен на конституционном и законодательном уровнях большинства федеративных государств. Однако пределы и процедуры федерального вмешательства

⁵⁽⁵⁾ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ //СЗ РФ. 2003 г. № 27. Ч.2. Ст. 2709.

езде различны – от политического, карательного, инструмента, до экономического, обеспечительного.

Согласно пп. «б» п. 1 ст. 26-9 обновленной редакции Федерального закона № 184-ФЗ отдельные полномочия органов власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы, если объем просроченных долговых обязательств субъекта РФ превышает 30% собственных доходов его бюджета. На данном основании Высшим арбитражным судом РФ по ходатайству Правительства РФ в субъекте РФ вводится временная (на срок до года) финансовая администрация (п. 1, 3 ст. 26-9 закона). В случае же нецелевого расходования субъектом РФ субвенций из федерального бюджета решение о временном осуществлении федеральными органами исполнительной власти полномочий органов власти субъекта Федерации принимается Правительством РФ (п. 1, 4 ст. 26-9 Закона).

Обновленная редакция Федерального закона № 184-ФЗ начала действовать не так давно, а отдельные его положения (в частности, пп. «б» п. 1 и п. 3 ст. 26-9, касающиеся Временной финансовой администрации) вступают в силу только с 1 января 2007 г.⁶, и правоприменительной практики в этом вопросе нет.

Наиболее спорным вопросом, который вызвал дискуссию, явился вопрос изъятия у органов власти субъектов Федерации их бюджетных полномочий в пользу федеральных органов, что на практике обернется их фактическим отстранением от власти, так как они не смогут распоряжаться своим бюджетом⁷. В этом случае возникает достаточно спорная ситуация, когда глава и правительство субъекта Федерации продолжают оставаться на своих постах без права распоряжаться бюджетом, в то время как Временная финансовая администрация становится неподконтрольной населению региона, обладает всеми полномочиями в отношении его финансовых средств. Это явно противоречит Конституции РФ (ч. 2 ст. 11), где гарантировано, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Таким образом, институт Временной финансовой администрации – это отмена федеративных отношений на территории отдельно взятого региона, что противоречит основам конституционного строя России.

Несмотря на то, что Федеральный закон №184-ФЗ принят в соответствии с п. «н» ч.1 ст.72 Конституции РФ («общие принципы»), содержание обновленной редакции ФЗ, в том числе в части закрепления института временного возложения полномочий органов государственной власти субъектов РФ на федеральные органы государственной власти, выходит за рамки его названия.

⁶ Согласно ст. 2 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ// СЗ РФ. 2003 г. №27. Ч. 2. Ст. 2709.

⁷ См.: Материалы «круглого стола» на тему «Формы и механизмы ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления: перспективы законодательного обеспечения». Совет Федерации 27 мая 2003 г.//Аналитический вестник Совета Федерации. 2003. № 17 (210). <http://www.council.gov.ru>.

Одним из недостатков российской модели конституционно-правовой ответственности органов публичной власти и должностных лиц является большая степень отсылочных норм⁸. Согласно п.4 ст.26-9 обновленной редакции Федерального закона № 184-ФЗ, решение о начале процедуры временного осуществления принимается Правительством РФ в порядке, определенном актами Президента и (или) Правительства РФ.

Передача субъектам Федерации значительного объема компетенций и усиление их ответственности за надлежащее ее осуществление (в том числе посредством Временной финансовой администрации) не принесут желаемых результатов без соответствующего материального наполнения, которое пока не предусмотрено ни Бюджетным, ни Налоговым кодексами.

Вся система власти, начиная от федерального уровня и заканчивая местным, должна быть симметричной. Все органы публичной власти, все ее ветви должны обладать комплексом прав, обязанностей и ответственности для обеспечения равновесия всей системы. Устанавливая ответственность субъектов Федерации перед Федерацией, законодатель забывает об ответственности Федерации перед субъектами.

Судебная практика по делам, связанным с применением норм Федерального закона № 184-ФЗ, показывает, что до сих пор нет ясности, какой суд уполномочен выносить решения по каждому конкретному случаю применения мер ответственности: суд общей юрисдикции либо арбитражный суд. Поэтому в законе необходимо более четкое закрепление перечня судов, уполномоченных участвовать в процессе привлечения к ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц.

Во всем мире применение мер ответственности к субъектам Федерации, их должностным лицам является, как правило, попыткой сепарации, т. е. нарушения территориальной целостности Федерации. Экономические же основания для отстранения глав регионов от власти, скорее всего, излишни.

В то же время с момента принятия в 2000 г. Федеральный закон № 184-ФЗ об ответственности органов власти субъектов Федерации и их должностных лиц ни разу не был применен на практике. Ответственность органов публичной власти в России осуществляется вне рамок правового поля, то есть чиновников, как правило, снимают или передвигают без применения норм права.

В современных российских реалиях, где более половины субъектов Федерации относятся к перманентным или временными реципиентам, где многие регионы имеют непогашенную задолженность по займам, введение Временной финансовой администрации может стать не чрезвычайной, разовой, а вполне рядовой мерой. Скоро может возникнуть ситуация, когда Временную финансовую администрацию придется вводить в половине субъектов Российской Федерации, причем не только в бедных, депрессивных, регионах, но и в доста-

⁸ См.: Глигич-Золотарева М. Временная финансовая администрация как политико-правовой институт // Федерализм, 2004. № 1. С.118.

точно богатых регионах-донорах⁹. В стране сегодня полным ходом идет централизация власти и финансов, причем 57% налогов уже сосредоточено в федеральном бюджете¹⁰. Происходит «вымывание» финансовых ресурсов из регионов (а также муниципалитетов) и навязывание им дополнительных расходных полномочий.

В рамках реформы системы государственной и местной власти в сентябре 2003 г. Правительство РФ внесло в Государственную думу проект федерального закона о поправках в Бюджетный кодекс, где содержится более детальная регламентация институтов Временной финансовой администрации. Установление оснований и порядка временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, а также установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ отнесены в них к компетенции федеральных органов государственной власти¹¹.

Конструкция Временной финансовой администрации носит ярко выраженный карательный оттенок. Многие нормы Проекта нечетки и отсылочны. Согласно ст.168-2 Проекта Временная финансовая администрация в субъекте РФ вводится на срок до одного года при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ в порядке, установленном федеральным законом. Ходатайство о введении Временной финансовой администрации в субъекте РФ подается в Высший арбитражный суд РФ Правительством РФ. Решение о введении Временной финансовой администрации принимается в случае, если возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность по исполнению долговых и бюджетных обязательств субъекта РФ превышает 30% объема собственных доходов бюджета РФ в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта РФ. Под просроченной задолженностью понимаются: неиспользованные в установленные соответствующими договорами (соглашениями), условиями выпуска долговых обязательств субъекта РФ сроки его обязательства по обслуживанию и погашению его долга, а также неисполненные в установленный срок бюджетные обязательства субъекта РФ, признанные в качестве таковых судом, в том числе при представлении в Ми-

⁹ См.: Там же. С. 122.

¹⁰ См.: Ким-Кимен А. Н. Выступление на «круглом столе» «Формы и механизмы ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления: перспективы законодательного обеспечения» // Аналитический вестник Совета Федерации. 2003. №17 (210). С. 32-33.[http:// www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru).

¹¹ См.: п. 3 ст. 1 проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

нистерство финансов РФ бюджетной отчетности. Временная финансовая администрация не может быть введена в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного органа субъекта РФ. Порядок назначения (освобождения от должности) главы Временной финансовой администрации, утверждения структуры и штатного расписания, а также финансового обеспечения ее деятельности устанавливается Правительством РФ.

Согласно ст.168-3 Проекта Временная финансовая администрация осуществляет весьма обширный перечень полномочий. Она организует проведение проверки (аудита) бюджета субъекта РФ в порядке, установленном Правительством РФ; организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и бюджетных обязательств субъекта РФ в порядке, предусмотренном федеральным законом; разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ; разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта РФ проекты их нормативных правовых актов, предусмотренных Высшим арбитражным судом РФ; в случае, если подготовленный Временной финансовой администрацией проект закона о поправках к закону субъекта РФ о бюджете на текущий либо очередной финансовый год не принят в течение одного месяца со дня его представления Временной финансовой администрацией в законодательный орган субъекта РФ либо принят с внесением изменений и дополнений, не согласованных с главой Временной финансовой администрации, представляет в Правительство РФ соответствующие проекты бюджетов для внесения в Государственную думу и утверждения федеральным законом; в случае, если представленные Временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов исполнительных органов субъекта РФ не приняты в течение 15 дней со дня их представления или приняты в редакции, не согласованной с главой Временной финансовой администрации, принимает указанные проекты нормативных правовых актов; осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта РФ и предусмотренных им нормативных правовых актов; осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта РФ и предусмотренных им нормативных правовых актов; осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта РФ. Однако ответственность Временной финансовой администрации в Проекте не предусмотрена.

Статья 168-4 Проекта регулирует вопросы, связанные с планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации. Сроки данного плана, необходимые для полного погашения просроченных расходных обязательств субъекта РФ, не превышают 5 лет; долю собственных доходов бюджета субъекта РФ, ежегодно направляемую на исполнение его просроченных долговых и бюджетных обязательств, не превышающую 15%; объемы и условия привлечения заемных средств на реформирование долга субъекта РФ; график исполнения просроченных долговых и бюджетных обязательств субъекта РФ, а также меры по оздоровлению его финансов, включая перечень необходимых для их реализации нормативных правовых актов субъекта РФ. Проект

плана восстановления платежеспособности согласовывается сторонами, участвующими в производстве по делу о восстановлении платежеспособности, и вносится Временной финансовой администрацией на рассмотрение и утверждение суда в порядке, установленном федеральным законом.

Согласно ст.168-5 Проекта в течение 15 дней со дня утверждения арбитражным судом плана восстановления платежеспособности Временная финансовая администрация разрабатывает проект закона о поправках в закон о бюджете субъекта РФ на текущий финансовый год в целях его приведения в соответствие с планом восстановления платежеспособности и представляет его в законодательный орган субъекта РФ, который рассматривает его во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня представления. При этом высшим органом исполнительной власти субъекта РФ проекта закона субъекта РФ о бюджете, рассмотрение, принятие и введение в действие указанного закона с момента внесения ходатайства о возбуждении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ и до принятия Высшим арбитражным судом РФ решения об отказе введения Временной финансовой администрации либо решения об утверждении плана восстановления платежеспособности не допускается.

Примерно так же обстоит дело и с проектом закона о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год с той лишь разницей, что законодательный орган субъекта РФ рассматривает данный проект в течение одного месяца со дня представления. При рассмотрении проекта закона о внесении поправок в закон о бюджете на текущий либо очередной финансовый год законодательный орган субъекта РФ не вправе принимать поправки без положительного заключения главы Временной финансовой администрации.

Согласно ст.168-6 Проекта Временная финансовая администрация осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, включая контроль за исполнением бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств и государственных гарантий. К компетенции главы Временной финансовой администрации относится дача согласия на реализацию руководителем финансового органа субъекта РФ значительного объема его полномочий. Он имеет право: запретить главным распорядителям средств бюджета субъекта РФ изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы; назначать в органы исполнительной власти субъекта РФ и бюджетные учреждения, финансируемые из его бюджета, своих представителей, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств; осуществлять блокировку расходов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета субъекта РФ, а также применять иные меры принуждения.

В случае создания руководителем финансового органа субъекта РФ препятствий при исполнении Временной финансовой администрацией ее полномочий, а также в случае совершения им действий, нарушающих права и интересы субъекта РФ и его кредиторов, бюджетное законодательство РФ, план

восстановления платежеспособности, глава Временной финансовой администрации вправе ходатайствовать перед судом об отстранении руководителя финансового органа субъекта РФ от должности и возложении его полномочий на себя. Указанные положения Бюджетного кодекса планируется ко введению в действие с 1 января 2007 г.¹²



НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. Г. Швецов

Заместитель руководителя Управления федерального казначейства МФ РФ по Алтайскому краю, д. э. н., г. Барнаул

Как неоднократно отмечалось и отмечается в экономической литературе, система межбюджетных отношений и налогообложения не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Уровень централизации в налоговой сфере (характерный, как правило, для государств унитарного типа) ведет к замедлению экономического развития территорий, прежде всего, регионов-доноров, поскольку доходные полномочия центра и субъектов РФ не совпадают с их расходной ответственностью.

Тенденция концентрации доходных источников в федеральном бюджете, проявляющаяся все последние годы, позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов. Бездефицитность федерального бюджета достигается, таким образом, за счет дотационного характера формирования региональных и местных бюджетов.

Совершенно очевидно, что в этих условиях фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), независимо от методики расчета трансфертов, просто не в состоянии стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению рациональной, «прозрачной» и ответственной бюджетной политики.

Сложившаяся в России к началу 2004 г. система межбюджетных отношений не имеет четких и стабильных правил и процедур регулирования, ее мно-

¹² См.: п. 5 ст. 2 Проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

гочисленные недостатки носят системный характер и не могут быть устранены внесением частичных изменений в действующий механизм бюджетного регулирования. Дальнейшее сохранение нынешнего положения чревато снижением эффективности использования ресурсов национальной бюджетной системы, ухудшением условий для проведения социально-экономических реформ, еще большим нарастанием напряженности в отношениях между центром и регионами. Бюджетно-налоговая реформа, таким образом, есть насущная практическая необходимость, ее осуществление должно основываться на качественно новом подходе к государственной финансовой политике в рамках единой стратегической программы выхода страны на стадию экономического роста.

На наш взгляд, базовыми методологическими принципами проведения этой реформы должны быть следующие:

- регламентация региональных различий формирования бюджетов субъектов РФ: учет объективных (природных, исторических, демографических и др.) и элиминирование действия субъективных (статус субъектов РФ, разница их бюджетно-налоговых потенциалов, экспорт налогов и система льготного налогообложения) факторов асимметрии федеративного устройства страны;
- децентрализация национальной бюджетной системы с законодательным устранением неопределенности доходной части и ее дисбаланса с бюджетными полномочиями на субфедеральном уровне;
- отказ от дотационных форм бюджетного регулирования с переходом к стратегии стимулирования бюджетного самообеспечения региональных и местных бюджетов;
- расширение сферы бюджетного регулирования за счет включения в нее финансовой составляющей собственности.

Обратимся к первому из перечисленных принципов.

В настоящее время в России отчетливо сложились четыре типа налогово-бюджетных асимметрий: по статусу субъектов Федерации (неравенство федеральной налоговой базы в зависимости от типа субъекта РФ), внестатусная (по разнице бюджетно-налоговых потенциалов), по налогоплательщикам (система льготного налогообложения), по экспорту налогов (перераспределение налоговых доходов между бюджетами регионов). Типология налогово-бюджетных асимметрий проявляется отнюдь не с жесткой закономерностью; на практике имеется своего рода их “перекрещивание”.

Поскольку данные налогово-бюджетные асимметрии возникли как под влиянием субъективных факторов, так и объективных – природных, исторических, демографических и финансово-экономических, а также в силу различной степени действия экономического кризиса, то и методы регулирования этих асимметрий должны быть различными.

Первый, второй и четвертый типы асимметрий следует постепенно сглаживать и преодолевать с помощью формирования более совершенной системы бюджетного регулирования. При этом второй ее тип нуждается в четкой и прозрачной законодательной регламентации с целью достижения меньшей

дифференциации бюджетной обеспеченности населения разных регионов с учетом фактора социального расслоения. Третий тип налогово-бюджетной асимметрии целесообразно регулировать путем совершенствования налоговой системы в результате корректировки числа юридических и физических лиц, которым могут быть предоставлены те или иные льготы по уплате налогов.

Вряд ли Россия, с ее огромными внутренними различиями, сможет избежать определенной асимметрии своего бюджетного устройства, однако ее следует поставить в четкие нормативные рамки. Государство, если оно хочет оставаться целостным, обязано считаться с проблемами межрегиональной асимметрии в социально-экономическом развитии и проводить политику смягчения резких различий в уровне развития регионов.

При этом речь должна идти о сглаживании не всех региональных различий, ибо одни из них, как, например, в природных условиях хозяйствования, вообще неустранимы, другие, например, в экономически оправданной специализации регионов, и не надо выравнивать, так как они позволяют использовать преимущества территориального разделения труда, повышающего эффективность функционирования экономики. Поэтому приоритетом реальной политики выравнивания становятся различия в уровне социально-экономического развития регионов, причем опять-таки не все, а чрезмерно глубокие, или, иначе говоря, аномальные, превышающие тот уровень, который в данной стране считается допустимым.

В мировой практике признаются неблагополучными те регионы, в которых среднедушевые показатели по ВВП и доходам населения, а также уровень безработицы отклоняются в худшую сторону от средних по стране на 10-15%. Для таких регионов считается оправданной помощь в рамках государственной региональной политики. Эти параметры целесообразно использовать и при оценке асимметричности бюджетного устройства России.

Другими базовыми методологическими принципами бюджетного регулирования являются децентрализация бюджетного устройства страны и стимулирование бюджетного самообеспечения регионов и муниципалитетов.

Узаконивание федеральными органами государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы бюджетов является важнейшей причиной несбалансированности бюджетной системы России. 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».

Несмотря на попытки формирования цивилизованного федеративного государства, в области межбюджетных отношений РФ остается сильно централизованным государственным образованием. Используя общепринятый в мире коэффициент бюджетной самостоятельности бюджетов субнационального уровня, можно отметить, что Россия по этому показателю занимает одно из последних

мест среди федеративных государств (0,33), намного уступая Колумбии и Пакистану (соответственно 0,50 и 0,53), не говоря уже о таких странах, как Бразилия Германия, Канада, США (соответственно – 0,89, 0,79, 0,79 и 0,88).

Тенденция концентрации налоговых доходов на федеральном уровне в последние годы просматривается достаточно отчетливо. Дефициты в ресурсах при выравнивании на федеральном уровне определяются при планировании от 5 до 37% (не считая бюджетов субъектов РФ, имеющих профицит). Значительный объем расходных полномочий не обеспечен доходными источниками, вследствие чего происходит разбалансировка бюджетов из-за диспропорций в соотношении доходного потенциала и расходных обязательств. По существу это не что иное, как передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. Таким образом, на практике реализуется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов. Регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов.

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, теряют значительную часть налоговых источников, что ведет к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета.

В результате экономическая сущность бюджетного регулирования в настоящее время является неэффективной, так как действующая система закрепления доходов и перераспределения финансовых ресурсов ставит в невыгодное положение те субъекты РФ, которые развивают собственную налоговую базу и сокращают региональные бюджетные расходы, и наоборот, во многом дают преимущество регионам, которые полагаются исключительно на финансовую помощь из федерального бюджета.

Поэтому ключевым условием совершенствования системы бюджетного устройства РФ является ее децентрализация. При этом унифицированные («экстерриториальные») подходы к проведению региональной экономической политики (РЭП) в России обречены на неудачу. Основные направления эволюции бюджетной системы РФ должны определяться стремлением к достижению большей автономности, бездефицитности бюджетов разных уровней и относительному уменьшению межбюджетных потоков, прежде всего, встречных.

Действенность используемых средств реализации РЭП в целях рационализации системы бюджетного регулирования обеспечивается тем, что государственную поддержку регионов в большей степени надлежит направлять на стимулирование экономического развития регионов и в относительно меньшей степени – на пассивную финансовую помощь. Такая ориентация предполагает улучшение бюджетной самообеспеченности регионов, сокращение числа регионов – получателей трансфертов из ФФПР и увеличение инвестиционной составляющей расходов федерального бюджета.

Пересмотреть закрепление налоговых источников по уровням бюджетов целесообразно таким образом, чтобы сократить количество дотационных территорий, сузить сферу перераспределительных процессов, снизить встречные финансовые потоки, с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную собственность, позволяющие реально решать вопросы местного значения.

Переход к указанному выше механизму может осуществляться двумя способами. Первый путь – ликвидация федеральных 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 путь 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.

Традиционный ракурс рассмотрения проблем бюджетного федерализма только через призму межбюджетных отношений и налогообложения по существу заводит в тупик и экономическую науку, и экономическую практику. Такая чрезвычайно важная проблема как самодостаточность и самообеспеченность регионов должна решаться прежде всего путем поиска оптимальной отдачи самого главного компонента экономических отношений – отношений собственности. Поэтому выравнивание способности региона к саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности логически становится одной из приоритетных задач бюджетного регулирования, соответствующей четвертому его методологическому принципу.

В настоящее время не вызывает никакого сомнения ни со стороны ученых-финансистов, ни со стороны работников финансовых органов утвержде-

ние о том, что существующая в России система бюджетно-налогового федерализма изжила себя, превратившись в сдерживающий фактор социально-экономического развития страны. Это подтверждается и предпринимаемыми Правительством РФ попытками ее реформирования, сначала путем принятия в 1998 г. Концепции развития межбюджетных отношений на 1999-2001 гг., затем в 2001 г. и Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года и, наконец, в 2003 г. закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Однако осуществляемые и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере не до конца последовательны, носят половинчатый характер, основаны на внесении частных усовершенствований, не затрагивая базового основополагающего принципа – централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, идут по пути 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. Поэтому стратегической целью бюджетной реформы должно стать следование общераспространенному в цивилизованном мире пути – ее либерализации, предоставление региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности.



ПРИОРИТЕТЫ В ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Е. В. Шипилова

Ведущий специалист отдела сводного планирования территориальных бюджетов Министерства финансов Омской области, аспирант Омского государственного университета, г. Омск

Современный этап становления и развития бюджетного законодательства прежде всего связан с организацией контрольной деятельности на всех уровнях власти. При определении направлений бюджетной политики на очередной финансовый год не последнюю роль отводят информации, предоставляемой контрольными органами. Текущая хозяйственная деятельность бюджетных

учреждений наглядно демонстрирует неполноту охвата внутреннего (ведомственного) контроля. Объективную полноценную картину исполнения всеми участниками бюджетного процесса своих функций и полномочий в соответствии с действующим законодательством способны в полной мере показать лишь органы внешнего финансового контроля. Причем его представителями могут выступать как специально созданные законодательной властью органы государственного контроля, так и независимые организации, осуществляющие контрольную деятельность на контрактной основе. На региональном уровне в настоящее время идет процесс построения системы органов внешнего финансового контроля. Несамостоятельность в принятии решений, финансовая зависимость от исполнительной власти – основного субъекта контроля, недостаток полномочий – все это выступает серьезным препятствием развития внешних контрольных органов во многих регионах. Кроме того, отсутствие нормативной базы, четко закрепляющей полномочия и ответственность за каждым органом ГФК, несогласованность действий, дублирование функций невольно способствуют нарушению финансовой дисциплины.

Целью проведения внешнего государственного финансового контроля может являться как проверка достоверности предоставления информации об исполнении бюджета, соответствия действующему законодательству операций по управлению финансово-хозяйственной деятельностью организации, так и оценка эффективности и целесообразности принятия управленческих решений и использования ограниченных ресурсов. Необходимо обратить внимание на тот факт, что каждый орган внешнего финансового контроля в соответствии с правовым актом, определяющим основы и порядок его деятельности, выступает с разных позиций эффективности осуществляемого им контроля. Так как единого подхода к целям и задачам органов внешнего финансового контроля не выработано, то ряд органов определяет цель своей деятельности количеством проведенных ревизий, числом выявленных нарушений и объемом нецелевого расходования средств бюджета вкупе с мерами, применяемыми к нарушителям. В настоящее время, когда ставится вопрос о реформе бюджетной системы, о переходе от затратного планирования к плану, ориентированному на «результат», о необходимости среднесрочного прогнозирования бюджета, одной из важнейших задач всех участников бюджетного процесса и контрольных органов становится проведение аудита эффективности бюджета.

Аудит эффективности бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации направлен на выполнение первоочередных задач финансового контроля:

- предупреждение нарушений бюджетного законодательства,
- рациональное использование бюджетных средств,
- повышение эффективности расходов бюджета.

Кроме того, для каждого объекта контроля понятие «эффективность» получает свою трактовку:

- минимизация расходов,

- оптимизация расходов,
- экономия ресурсов.

То есть исходя из конкретной ситуации, ориентируясь на цели и задачи участников бюджетного процесса в ходе его исполнения, необходимо производить оценку их экономической эффективности и указывать на:

- удорожание издержек по сравнению со среднеотраслевым уровнем;
- траты, совершенные в отсутствие производственной либо непроизводственной необходимости;
- низкое качество производимых общественных продуктов, либо их несоответствие затраченным ресурсам (в данном случае имеет смысл поставить вопрос о прекращении производства бюджетных услуг и, следовательно, прекращении неэффективного финансирования в дальнейшем).

В то же время на региональные бюджеты сегодня возложен целый ряд ключевых задач по финансированию социальных расходов, расходов на коммунальные услуги, расходов на содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, осуществление инновационной и инвестиционной деятельности, оказание финансовой помощи местным бюджетам и многое другое. Проведение органами внешнего контроля своевременных мероприятий на различных стадиях исполнения бюджета позволит, к примеру, в период планирования бюджета проследить обоснованность бюджетных заявок, а в период рассмотрения отчета об исполнении – выявить случаи как нецелевого, так и нерационального направления и использования бюджетных ресурсов и представить на рассмотрение представительным органам власти региона.

Особое внимание аудиту эффективности, как разновидности внешнего финансового контроля, необходимо уделять в тех регионах, где доходная часть бюджета не позволяет своевременно и в полном объеме удовлетворять все региональные нужды, не прибегая к дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. В данном случае контрольным органам при планировании и составлении бюджета на очередной финансовый год следует в качестве рекомендаций представлять перечень приоритетных направлений в расходовании бюджетных средств. Естественно, в основу подобного перечня будут закладываться особенности социально-экономического развития региона. Тем не менее из приоритетных направлений нельзя исключать:

- расходы на социальные нужды, исполнение важнейших социальных программ при сокращении их общего количества в целях концентрации усилий;
- расходы на поэтапную модернизацию системы жилищно-коммунального комплекса при условии наличия четкого многолетнего плана действий, определяющего последовательность сфер приложения ресурсов;
- минимизацию объема заимствований в кредитных учреждениях и у иных кредиторов в целях сокращения расходов на обслуживание государственного долга и выплату основного долга; отказ от предоставления государственных гарантий и бюджетных ссуд;

– расходы на мероприятия по переходу на казначейскую систему исполнения бюджета как механизма дополнительного контроля за обоснованностью и эффективностью бюджетных расходов.

Основными критериями эффективности бюджетных расходов будут являться:

1) сведение к минимуму низкоэффективных расходов бюджета, в первую очередь тех, которые не в полной мере обеспечены бюджетными обязательствами, а значит, эффективность их отдачи будет незначительна;

2) оптимизация бюджетной сети без сокращения социальных обязательств государств позволит снизить издержки на производство социальных услуг;

3) уменьшение числа целевых программ и выплат в пользу перераспределения бюджетных ресурсов по направлениям наибольшей социальной и региональной значимости. Следует ввести по примеру США механизм предварительной оценки эффективности вновь разрабатываемой целевой программы, и только затем, по итогам анализа подобного «пилотного» запуска программы, производить ее включение в бюджет;

4) строгое применение всеми бюджетными учреждениями механизма конкурсного отбора поставщиков товаров и услуг при государственных закупках и заказах. То есть непременным условием принятия бюджетных обязательств получателями бюджетных средств должно являться проведение конкурсных торгов, размещение госзаказа в соответствии с федеральным и региональным законодательством, по итогам которых будут определяться поставщики продуктов и услуг. В основу процесса государственных закупок должны быть положены принципы прозрачности, целесообразности и эффективности;

5) максимальный контроль и прозрачность процедур продажи государственной собственности и сдачи ее в аренду;

6) анализ представленных получателями бюджетных средств смет расходов на очередной финансовый год в целях выявления завышенных статей расходов и своевременное их перераспределение по иным получателям;

7) оперативный анализ исполнения бюджета в рамках месячных лимитов в целях определения недофинансированных отраслей и определения действительной потребности в бюджетных ресурсах.

Кроме того, необходимо разработать систему показателей эффективности для каждого направления бюджетных расходов – образование, здравоохранение, сельское хозяйство и т. д. Это предполагает выбор метода оценки эффективности расходования бюджетных средств, предусмотрение соответствующих критериев и нормативов. В качестве примера можно рассмотреть отрасль здравоохранения, где такими показателями могут выступать:

- продолжительность жизни;
- количество излечившихся от общего числа больных;
- процент больных, чей прогноз из разряда неблагоприятных был изменен в положительную сторону;

- процент больных, умерших в результате врачебной ошибки либо позднего диагностирования заболевания;
- общий показатель смертности, в том числе и детской;
- число заболеваний, возникших в результате несвоевременной профилактической работы органов здравоохранения;
- число онкологических заболеваний в регионе.

Для отрасли образования показателями могут являться:

- число поступивших в вузы и сузы;
- успеваемость учащихся;
- степень востребованности специалистов.

Как и в любом другом предприятии, эффективность соотносится с понятием «прибыльность», а прибыль в свою очередь связана в производительностью. Таким образом, при определении контрольным органом эффективности деятельности бюджетного учреждения принимается во внимание соотношение количества-качества-востребованности общественного продукта и общего объема выделенного бюджетного финансирования. Также немаловажную роль при оценке эффективности отводят конечному результату деятельности организации в целом, рассматривается степень его соответствия закрепленным за организацией задач и функций.

Современная реальность развития бюджетных правоотношений делает очевидным объективную необходимость применения органами государственного финансового контроля аудита эффективности расходов бюджета. Первоочередная задача – разработка методологической базы, законодательное закрепление данных норм, а также функций и полномочий контролеров, подготовка квалифицированных кадров. Следует внимательно изучить зарубежный опыт реформирования бюджетного планирования и контроля.

Неэффективное расходование бюджетных средств, наряду с нецелевым их использованием, должно классифицироваться как бюджетное правонарушение, а виновные в том – нести административную ответственность. Частично задачу проведения аудита эффективности решит внедрение на всех уровнях бюджетной системы казначейского исполнения бюджета, но необходимо встречное движение с законодательного уровня власти, в первую очередь – принятие Федерального закона «О государственном финансовом контроле».

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2000.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О бюджетной политике на 2002 год».
3. Приложение к Положению о предоставлении и расходовании субсидий из фонда реформирования региональных финансов (Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 года № 301).

4. Экономическое развитие Российской Федерации в 1 квартале 2001 года. Основные направления бюджетной политики в среднесрочной перспективе / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2001.
5. Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля / В. В. Бурцев. М., 2002.
6. Мешалкина Р. Е. Теоретические вопросы государственного финансового контроля / Р. Е. Мешалкина // Финансы. № 12. 2003.
7. Серков Б. Вопросы реформирования системы исполнения расходов федерального бюджета / Б. Серков // Федерализм. № 2. 1998.
8. Морозов А. Россия: проблемы политики государственных расходов / А. Морозов, М. Сандберг. М., 1998.
9. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики / А. В. Улюкаев. М.: Дело, 2004.

РЕКОМЕНДАЦИИ

IV 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, принята и поэтапно внедряется в бюджетный процесс Программа бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, начались административная реформа и реформа местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработка соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ и ряд других значимых законов.

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

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

В области реформирования бюджетно-налоговой политики и бюджетного процесса в Российской Федерации предполагается:

- 1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета с целью приближения к требованиям международных стандартов;
- 2) выделение бюджета «действующих» и «принимаемых» обязательств;
- 3) совершенствование среднесрочного финансового планирования для обеспечения повышения надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики;
- 4) развитие и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования для оценки результативности бюджетных расходов, поэтапного перехода от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на результат;
- 5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.
- 6) дальнейшее снижение налоговой нагрузки, завершение в ближайшие два года основных целей налоговой реформы: снижение эффективной ставки единого социального налога, снижение ставки налога на добавленную стоимость, совершенствование налогообложения природных ресурсов, совершен-

ствование налогообложения в условиях трансфертного ценообразования, завершение реформы имущественных налогов.

В связи с этим *участники конференции* считают:

1. В рамках реформирования бюджетного учета необходим переход на систему, позволяющую формировать три взаимосвязанных потока информации:

- потребность в бюджетных средствах;
- кассовые расходы бюджета;
- результативность расходования бюджетных средств.

2. Переход от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами, от «сметного» метода к «программно-целевому» методу планирования и финансирования расходов 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);
- приоритетной задачи внешнего государственного финансового контроля – контроля за эффективностью функционирования органов государственной власти (главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств);
- меры ответственности за неэффективное использование бюджетных средств и порядка привлечения к ответственности;
- структуры и ее полномочий по определению эффективности бюджетных средств;
- в Бюджетном кодексе Российской Федерации определения «эффективность формирования расходов бюджета»;

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, проведения тендеров до начала очередного финансового года с тем, что бы с 1 января следующего года начать непосредственное финансирование бюджетополучателей.

Постепенно в Российской Федерации выстраивается система взаимоотношений между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления, основанная на принципах межбюджетных отношений, закрепленных Бюджетным кодексом РФ.

Вместе с тем *участники конференции* вынуждены признать, что в рамках проводимой реформы межбюджетных отношений:

– не обеспечено определение собственных полномочий и разграничение предметов ведения между органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления, не были закреплены законодательно на долговременной основе за бюджетами всех уровней бюджетной системы РФ собственные налоговые источники, гарантирующие как повышение финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, так и усиление их ответственности;

– не приняты меры по законодательному установлению порядка предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, порядка предоставления и расчета субвенций и субсидий бюджетам субъектов РФ;

В области межбюджетных отношений назрела необходимость решения следующих проблемных вопросов:

1) совершенствование одной из важнейших частей межбюджетных отношений – распределения налоговых источников между уровнями бюджетной системы РФ для повышения уровня собственных доходов территорий;

2) снижение встречных финансовых потоков внутри бюджетной системы России путем законодательного закрепления дифференцированных (а не одинаковых для всех субъектов РФ) нормативов отчислений от регулирующих налогов;

3) для решения задачи сбалансированности бюджетов необходимо расширить субъектам Федерации и органам местного самоуправления некоторые права в области налогообложения;

4) необходимо пересмотреть объем и структуру государственных обязательств, осуществить переход к оказанию государственной помощи социально незащищенным группам населения;

5) необходима отмена неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономику налогов и льгот, зачетов, отсрочек и специальных соглашений с отдельными налогоплательщиками;

6) следует завершить разграничение расходных и налоговых полномочий между бюджетами различных уровней;

7) формирование бюджетов территорий 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.

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;
- разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы;
- переход на многолетнее бюджетное планирование;
- оптимизация бюджетных расходов и эффективное использование бюджетных средств

IV 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:

1.3.1. Предложить органам государственной власти федерального уровня выделить эффективное расходование средств бюджетов в приоритетное направление бюджетной политики на ближайшее время;

1.2. В рамках проводимой налоговой реформы

1.2.1. В 2004 году принять и ввести в действие с 1 января 2005 года:

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

- главу «Дорожный налог» Налогового кодекса РФ, предусмотрев зачисление части платежей по данному налогу в местные бюджеты, в целях строительства и содержания муниципальных дорог;

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

- изменения в Налоговый кодекс РФ, установив порядок взаимодействия федеральных налоговых органов и органов казначейства с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в части информационного обеспечения;

– изменения в Налоговый кодекс РФ, предусмотрев зачисление в доходы бюджетов субъектов РФ 100 % поступлений единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, расширив права субъектов РФ по установлению основных условий налогообложения по данному налогу.

1.2.4. 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. Ввести дополнения в Бюджетный кодекс РФ в части:

– разграничения и закрепления налоговых доходных источников между федеральным, региональными и местными бюджетами, в том числе и регулирующих доходов, не менее чем на 3 года;

– разграничения 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»;

– «О целевых социальных программах».

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

– порядок согласования, закрепления и распределения расходов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– 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;

– порядок предоставления бюджетных ссуд из федерального бюджета.

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

1.4. В рамках подготовки проведения реформы местного самоуправления

– рассмотреть и принять соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ к моменту вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. В целях активизации участия IV Международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной 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 программы предоставления целевых средств на программы развития предпринимательства, благоустройство и т. д.

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

4.1. Расширить список экономических и правовых курсов, читаемых в рамках региональной компоненты государственных 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 IV 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

Приветствие участникам конференции Главы Республики Карелия С. Л. Катанандова.....	3
© Антошина Е. А. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПОСЛЕДУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ. ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ.....	6
© Белокозова М. В. ПРОБЛЕМА ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УРОВНЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В ФОРМИРОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	10
© Бергаль Е. В. АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ.....	20
© Борозна Т. А. О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ.....	26
© Бочкова С. В. ВЛИЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РЕСПУБЛИКИ КОМИ	29
© Бурцева И. Г. РОЛЬ РЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ	42
© Гехт А. Н. ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ БЮДЖЕТАМ ДРУГИХ УРОВНЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	48
© Гришанова О. А. ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МИНИМАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ДЛЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	55
© Гуртов В. А. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ В СВЕТЕ ПОЛИТИКИ УДВОЕНИЯ ВВП	65

© Гусев С. И. ЭВОЛЮЦИЯ ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОСУДАРСТВА	73
© Дарков Н. Ю. ЭФФЕКТИВНОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ	79
© Дементьев В. В. РЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В МЕХАНИЗМЕ АНТИИНФЛЯЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ	83
© Деркачев П. В. ВОЗМОЖНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛНОГО ПЕРЕЧНЯ РАСХОДОВ ВУЗОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИМЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ	87
© Дружинин П. В. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНАХ.....	98
© Дубов С. Н. СОЧЕТАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СО СТИМУЛИРОВАНИЕМ БЮДЖЕТНОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ ТЕРРИТОРИЙ.....	110
© Ермилов В. Г. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРУДОВЫМИ РЕСУРСАМИ РЕФОРМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	121
© Жаров С. Л. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ТЕНЕВОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ КАК ОДНОГО ИЗ ИСТОЧНИКОВ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА.....	134
© Ияшвили В. Б. ПУТИ ПОПОЛНЕНИЯ ДОХОДОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗА СЧЕТ СОБСТВЕННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ.....	143
© Кан А. Ф. НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА	149
© Кен Вагстафф ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОРОДСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА ВЕЛИКОБРИТАНИИ	158

© Кетова Н. П. ПРИОРИТЕТЫ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ ЮГА РОССИИ.....	163
© Кислицына Л. В. ФОРМИРОВАНИЕ КОРПОРАТИВНОЙ СТРУКТУРЫ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕГИОНА И ЕГО ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ	170
© Куницына С. Ю. К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ КОРПОРАТИВНЫХ ФАКТОРОВ НА УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ БЮДЖЕТОМ.....	177
© Курило А. Е. БЮДЖЕТНОЕ ВЛИЯНИЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА РЕГИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ КАРЕЛИИ	186
© Курмышова М. Н. МОДЕЛЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ «РЕГИОН – МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ»	193
© Плюта С. Н. СУБСИДИРОВАНИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕГИОНЕ	203
© Прохорова Л. В. СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ «ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ» КАК ИНСТРУМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ЭЛЕМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	211
© Ревайкин А. С. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ	219
© Рисин И. Е., Трещевский Ю. И., Бочаров В. П. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ.....	228
© Рожков К. Л. ТЕХНИКА ФАКТОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ	239
© Розанова Л. И. ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ	250
© Сазонов С. П. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	253

© Синицкая Н. Я. МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ КАК ИСТОЧНИК ВОСПРОИЗВОДСТВА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА И РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА.....	263
© Соколовская Е. А. РЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕИ.....	270
© Столяров Н. С. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	277
© Сухоруков А. С. НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ВОПРОСАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА.....	284
© Тимирханова Л. Р. ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОТОКОВ С ЦЕЛЬЮ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАССОВЫХ РАСХОДОВ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ	287
© Трещевский Ю. И., Ромащенко Т. Д. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕРАВНОМЕРНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ В РЕГИОНЕ	294
© Федосеева К. В. МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОПОСТАВИМОСТИ УРОВНЕЙ ВРЕМЕННЫХ РЯДОВ ПРИ СТАТИСТИЧЕСКОМ АНАЛИЗЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ.....	305
© Фролова Н. К. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО И НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	312
© Хлебникова Н. В. БЮДЖЕТ – ТЕМА ДЛЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ КАМПАНИИ.....	323
© Черанева Н. В. ПРИЧИНЫ НЕОДНОРОДНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ В ТЕОРИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ	329
© Чернов С. Н. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	335

© Швецов Ю. Г. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	347
© Шпилова Е. В. ПРИОРИТЕТЫ В ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА.....	352
Рекомендации IV Международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы»	358

Научное издание

**Проблемы совершенствования
бюджетной политики регионов
и муниципалитетов России
и стран Северной Европы**

Материалы
IV Международной научно-практической
конференции
(26-28 мая 2004 г.)

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

Подписано в печать 29.07.2004. Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Уч.-изд. л. 28.
Тираж 250 экз.

Издательство и типография «Скандинавия»
185000, Петрозаводск, ул. Шотмана, 13
т.(8142)768-868. <http://www.scandinavia.onego.ru>
Лиц. Минпечати РФ ИД № 02179 от 28.06.2000