

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

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

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

Книга I

Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2005

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9 (4)

П 781

Редакционная коллегия:

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

Конференция проводится при финансовой поддержке

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

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Материалы Пятой ежегодной международной научно-практической конференции. Кн. 1. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005. – 268 с.

ISBN 5-8021-0515-1

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

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9 (4)

ISBN 5-8021-0515-1

© Петрозаводский государственный
университет, оригинал-макет, 2005

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ С. Л. КАТАНАНДОВА



Уважаемые участники ежегодной международной научно-практической конференции!

Вот уже пятый год в г. Петрозаводске на ежегодной международной научно-практической конференции собираются представители федеральных, республиканских и муниципальных органов исполнительной и законодательной властей, финансисты, ученые, члены неправительственных и некоммерческих организаций России и стран Северной Европы для того, чтобы обсудить наиболее актуальные практические и научные вопросы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов.

Отрадно, что в число учредителей и активных участников конференции вошли Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, растут авторитет среди специалистов и география участников ежегодной конференции по бюджетной политике в г. Петрозаводске. В юбилейной научно-практической конференции принимают участие более 145 представителей из 27 субъектов Российской Федерации – от Дальнего Востока до Москвы и практически всех субъектов Северо-Запада России, в том числе Республик Бурятия, Дагестан, Калмыкия, Коми, Мордовия, Татарстан, а также Амурской, Архангельской, Белгородской, Вологодской, Воронежской, Иркутской, Мурманской, Новгородской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Томской, Ярославской областей, Алтайского и Приморского краев, Чукотского и Ханты-Мансийского автономных округов, Республики Карелия. Традиционно активное участие в работе конференции принимают делегации г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и Департамента финансов г. Москвы.

На конференции предполагается рассмотреть актуальные вопросы бюджетной реформы и формирования бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления, налоговой политики и управления экономикой региона, практики казначейского исполнения бюджетов, финансового контроля и эффективности бюджетных расходов, правового и гражданского регулирования бюджетного процесса. Особенно важно, что большое внимание участников конференции, в том числе на выездном пленарном заседании в г. Кондопога, будет уделено рассмот-

рению бюджетов и межбюджетных отношений местного уровня власти и реализации ФЗ №131 «Об основных принципах организации местного самоуправления».

Особенность конференции в г. Петрозаводске заключается в том, что на ней сложные вопросы и проблемы бюджетной политики обсуждаются комплексно и с участием всех заинтересованных сторон законодательной и исполнительной властей, ведущих ученых и представителей общественности.

Представляется, что основная задача конференции – обмен практическим опытом, обсуждение актуальных вопросов бюджетных процессов в России и сравнение российского опыта с опытом стран Северной Европы по формированию открытого и прозрачного бюджета как составной части гражданского общества будет решена и все уровни власти получают авторитетные и квалифицированные рекомендации по реализации актуальных проблем бюджетной реформы и реформы местного самоуправления.

Желаю всем участникам конференции активной и плодотворной работы, творческих дискуссий, крепкого здоровья и приятного знакомства с культурными и природными достопримечательностями Карелии.

Глава
Республики Карелия

С. Л. Катанандов

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-ЗАПАДА

Л. П. Совершаева

Первый заместитель полномочного представителя Президента РФ
в Северо-Западном федеральном округе



Добрый день, уважаемые дамы и господа, уважаемые коллеги, гости и участники Пятой ежегодной международной научно-практической конференции!

Совершенствование бюджетной политики регионов и муниципалитетов всегда было, есть и будет актуальным вопросом как для России, так и для европейских стран. Именно поэтому уже 3-й год подряд полномочное представительство РФ в Северо-Западном федеральном округе поддерживает это мероприятие, которое позволяет исполнительной и законодательной власти, с одной стороны, и бизнесу и науке – с другой стороны, обменяться мнениями, поделиться опытом и составить прогнозы.

Темы, которые предусмотрены для обсуждения на конференции, крайне актуальны именно сегодня, накануне вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» и № 95-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов».

Прежде чем перейти к проблемам формирования бюджетов 2006 года, я хотела бы подвести некоторые итоги финансового развития регионов Северо-Запада.

В 2004 году консолидированный бюджет РФ исполнен с профицитом, в шести регионах СЗФО также имеет место профицит бюджетов.

Расходы консолидированного бюджета России в расчете на душу населения увеличились (без учета инфляции) по сравнению с 2000 годом в 2,3 раза. Пять регионов округа имели более высокий, чем в России, уровень этого показателя (Республика Коми, Вологодская область, Мурманская область, Санкт-Петербург и НАО).

В общих расходах бюджета растет доля средств, направляемых на социально-культурные мероприятия. В девяти регионах округа доля этих расходов превышает среднероссийский показатель, который увеличился до сравнения с 2000 годом на 5 процентных пунктов и составил в 2003 году 44%.

В 2004 году СЗФО обеспечил поступление 298 млрд. руб. налогов и сборов в бюджетную систему РФ, из которых 39% направлено в федеральный бюджет (116,3 млрд. руб.). За счет регионов округа формируется 7,6 % всех поступлений федерального бюджета.

Несмотря на общее увеличение размера перечислений в федеральный бюджет, в Новгородской, Псковской областях и Санкт-Петербурге наблюдалось уменьшение объема перечислений. Со своей стороны федеральный центр оказал субъектам СЗФО финансовую поддержку в размере 27,7 млрд. руб. (на 9% меньше, чем в 2003 г.), из них 26,5 млрд. руб. – безвозмездная помощь, а 1,2 млрд. – бюджетные ссуды.

В течение последних 5 лет в СЗФО сокращался средний размер задолженности по налогам и сборам в расчете на один рубль перечисленных налогов и на 1 января 2005 года он составил 17 копеек. В целом по России показатель был в 1,5 раза выше,

В то же время объем финансовой помощи в течение года был недостаточным для выполнения рядом регионов своих бюджетных обязательств, вследствие чего число территорий с дефицитом бюджета составило пять.

Недостаточность финансовых ресурсов привела к сокращению в ряде регионов текущих расходов на производство, а также обусловила увеличение задолженности региональному бюджету по выплате заработной платы.

Как обстоят дела с исполнением региональных бюджетов в текущем году, с какими проблемами пришлось столкнуться, Вы знаете лучше меня. Принятое в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ перераспределение доходных источников уменьшило в текущем году доходы регионов. Основное влияние оказала передача 1,5 % ставки налога на прибыль на федеральный уровень. Кроме того, изменение норматива отчислений по налогу на добычу полезных ископаемых и регулярных платежей также снизило доходы регионов, и в первую очередь, в ресурсы добывающих субъектов.

При рассмотрении вопроса об основных направлениях налоговой и бюджетной политики на 2006 год, совершенствовании межбюджетных отношений и с учетом положений Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансисты регионов хотели бы:

1. Восстановить право субъектов РФ по установлению ставок лесных податей в государственных лесах.

2. Увеличить норматив отчисления акцизов на нефтепродукты, зачисляемые в бюджеты субъектов РФ.

3. Закрепить 100% зачисление в бюджеты субъектов РФ платы за право пользования водными биологическими ресурсами по внутренним водным объектам, в части пресноводных водоемов, платы за негативное воздействие на окружающую среду.

4. Принять нормативно-правовой акт о финансовом оздоровлении организаций жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации, предусмотрев порядок реструктуризации задолженности предприятий жилищно-коммунального хозяйства в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды и списание задолженности по штрафам и пени и многое другое.

Другой важный вопрос, на котором мне хотелось бы сегодня остановиться, – реформа федеративных отношений и местного самоуправления. Главной задачей данной реформы является четкое разграничение полномочий и ответственности всех уровней власти. Как я уже говорила, с 1 января 2006 года вступает в силу Федеральный закон «Об общих Принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ, который регулирует полномочия региональных властей и органов местного самоуправления.

Совместно с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ» № 95 данные законодательные акты являются основой реформирования взаимоотношений центра, регионов и местных властей.

Очень бы не хотелось повторения ситуации, связанной с реализацией Федерального закона № 122, когда за несколько месяцев до вступления его в силу на всех совещаниях и рабочих встречах представители как региональных, так и федеральных органов власти отчитывались о полной готовности к предстоящей реформе. Как было на самом деле, мы с Вами прекрасно знаем. В частности, ситуация с обеспечением льготных категорий граждан лекарственными средствами до сих пор остается напряженной, особенно в Санкт-Петербурге.

Поэтому на предстоящем в июне этого года первом совете при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе в первую очередь будет рассматриваться реализация Федеральных законов № 122 и 131. Материалы данной конференции обязательно будут использованы при подготовке заседания Совета.

Что касается формирования органов местного самоуправления в субъектах как Северо-Западного федерального округа, так и России в

целом, то к основным группам проблемных вопросов можно отнести следующие:

1. Территориальные основы местного самоуправления (установление границ и статуса муниципальных образований).
2. Формирование системы межбюджетных отношений.
3. Распределение полномочий между региональным и муниципальными, а также между районным и поселенческим уровнями.
4. Разграничение собственности между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
5. Серьезный дефицит кадров, прежде всего на поселенческом уровне.

Надеюсь, что на конференции мы с Вами подробнее поговорим об этих проблемах и о путях их решения.

Кроме того, хочу подчеркнуть необходимость оказания, особенно на начальной стадии, методической и консультационной помощи местным органам власти. Это может быть проведение организационно-методических совещаний, семинаров и иных мероприятий с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов по вопросам реализации вышеперечисленных федеральных законов.

В заключение я хотела бы сказать, что в этом году 13 мая исполнилось 5 лет институту полномочных представителей Президента Российской Федерации. К этой дате опубликованы 2 книги: «СЗФО – 5 лет: итоги, анализ, перспективы».

В первой части Вы можете ознакомиться с социально-экономическим развитием как округа, так и 11 субъектов Российской Федерации, входящих в его состав, анализом развития ведущих отраслей экономики, а также с краткой версией стратегии развития СЗФО до 2015 года.

Во второй части представлены основные статистические данные за 5 лет.

Я хочу подарить эти книги Петрозаводскому государственному университету, на базе которого проходит наша конференция, для использования в работе и надеюсь, что они помогут Вам в составлении прогнозов.

Желаю всем участникам конференции интересной и плодотворной работы.



Открытие Пятой ежегодной международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы»



Участники научно-практической конференции в актовом зале
Петрозаводского государственного университета



Заключительное пленарное заседание



Участники конференции перед Дворцом искусств в г. Кондопога

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ: ТРЕБОВАНИЯ СОВРЕМЕННОСТИ

Р. Е. Артюхин

Заместитель руководителя Федерального казначейства, г. Москва

Последние годы для государственных финансов стали периодом не меньшего числа качественных изменений, чем это было в начале 90-х годов – в период становления современной бюджетной системы в Российской Федерации. Важными приметами последнего времени стало использование новых подходов к разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, «монетизация» исполнения обязательств государства, внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, введение понятия расходных обязательств, более четкое разграничение бюджетным законодательством полномочий между участниками бюджетного процесса, реформа бюджетного учета и бюджетной классификации, переход к аудиту эффективности и многое другое. Причем если у других стран на проведение такого количества изменений уходили многие годы, то для области государственных финансов в Российской Федерации характерна стремительность проведения реформ.

Кроме того, необходимо отметить, что несмотря на происходящие изменения в бюджетном процессе, есть осознание того факта, что Российская Федерация стоит только в начале сложного пути реформ в области управления бюджетом с учетом необходимости внедрения лучшей международной практики управления государственными финансами.

Каким же требованиям должна соответствовать современная система управления государственными финансами и управления бюджетом?

Выделю лишь некоторые из них.

Первое – прозрачность и, как следствие, технологичность бюджетных процедур.

Выполнение такого требования необходимо, в первую очередь, не только для представительной ветви власти в целях обеспечения механизма подотчетности и осуществления финансового контроля, но и самим исполнительным органам власти и местного самоуправления. Четкость процедур исполнения бюджета, ясность в разграничении полномочий участников бюджетного процесса значительно снижают

конфликтность интересов всех его участников и позволяют в большей мере сосредоточиться на качественном выполнении собственных функций.

В этом направлении значительным шагом вперед стало введение в Бюджетный кодекс Российской Федерации статьи 215.1, в которой введены новые понятия органа, организующего исполнение бюджета, и органа, осуществляющего кассовое обслуживание исполнения бюджета.

Согласно указанной статье органом, исполняющим бюджет, является главный распорядитель средств, организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган, а кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (с 1 января 2006 года) осуществляется Федеральным казначейством. При этом для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает счета в Центральном банке Российской Федерации. Все кассовые операции по исполнению бюджетов должны осуществляться Федеральным казначейством от имени и по поручению бюджетных учреждений через указанные счета и отражаться в отчетности о кассовом исполнении бюджетов, представляемой им финансовым органам.

Таким образом, если в СССР единым кассовым органом, в котором открывали свои счета бюджетополучатели и администраторы доходов, выступал Госбанк, то в настоящее время им является Федеральное казначейство, призванное быть независимым и беспристрастным источником информации об исполнении муниципального бюджета для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета – для федеральных органов власти и всех заинтересованных пользователей информации.

Второе требование, выдвигаемое современностью к государственным финансам, – конкурентоспособность. Это совершенно новое требование к государственным и муниципальным финансам. Будь то Российская Федерация в целом, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования – все они являются, пусть даже и публичными, образованиями, которые через свои органы и созданные ими учреждения наравне с юридическими лицами могут являться участниками гражданских правоотношений, оказывать государственные (муниципальные) услуги и осуществлять заимствования.

Кроме того, от состояния государственных и муниципальных финансов соответствующего публичного образования во многом зависит

выбор налогоплательщика своего места регистрации. В Европе и уже в России мы можем наблюдать так называемую тенденцию миграции налогоплательщиков в зависимости от налогового климата, установленного соответствующим публичным образованием.

Конкурентоспособными должны быть также и сами органы, исполняющие бюджеты, расходующие бюджетные средства на исполнение своих обязательств. Так, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации 22 мая 2004 г. № 249, изменила ранее существовавшие подходы к распределению ресурсов между главными распорядителями средств, введя понятие распределения бюджетных ресурсов на основе конкурса бюджетных программ, формируемых главными распорядителями средств.

Очевидно, для определения степени конкурентоспособности требуется введение в оборот нового показателя финансового результата – чистой стоимости, или чистых активов, вместо применяющегося в настоящее время понятия дефицит (профицит) бюджета. В основе отечественной модели бюджетного учета в связи с этим находят все более широкое применение МСФООС – международные стандарты финансовой отчетности в общественном секторе, разработанные Международной федерацией бухгалтеров, а также Руководство по статистике государственных финансов МВФ.

Таким образом, очевидна необходимость сближения положений бюджетного учета и отчетности и тех стандартов, которые существуют в коммерческом учете в Российской Федерации.

Бюджетный процесс должна сопровождать такая система бюджетного учета и отчетности, которая могла бы не только отслеживать правильность расходования бюджетных средств, но и результативность их использования по каждому бюджетному году и в целом при завершении бюджетных программ, давая тем самым возможность объективно оценивать активы и обязательства муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и собственно Российской Федерации.

Именно на реализацию указанных положений бюджетной реформы направлены Инструкция по бюджетному учету, утвержденная приказом Минфина России от 26 августа 2004 г. № 70н (зарегистрирован в Минюсте России 5 октября 2004 г., регистрационный номер 6055), и Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности, утвержденная приказом Минфина России от 21 января 2005 г. № 5н (не нуждается в государст-

венной регистрации, письмо Минюста России от 1 марта 2005 г. №01/1453-ВЯ).

Можно отметить, что еще в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2003 год», которое датируется первым июня 2002 года (!), определялись основные критерии новой системы бюджетного учета:

- интеграция с бюджетной классификацией,
- объединение учета исполнения бюджета и учета в бюджетных учреждениях;
- использование метода начислений.

Таким образом, реализация требований указанного Бюджетного послания Президента Российской Федерации заняла более чем 2 года. На самом деле, это небольшой период времени, в течение которого на основе анализа мирового опыта бюджетного учета в развитых странах, международных стандартов финансовой отчетности и статистики государственных финансов Министерству финансов Российской Федерации удалось подготовить качественно новый документ по бюджетному учету, системно характеризующий все объекты бюджетного учета и совершаемые с ними операции.

Хочется надеяться, что не будет ошибкой утверждение, что с изданием Инструкции о бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 26 августа № 70н, национальная система бюджетного учета в Российской Федерации становится на один уровень с передовыми системами бюджетного учета других стран. Это должно позволить формировать не только собственно бюджетную отчетность Российской Федерации, понятную внутренним пользователям, но и финансовую отчетность в общепринятом смысле этого слова, которая станет понятной широкому кругу внешних пользователей.

При этом нельзя забывать, что сделаны только первые шаги к новому пониманию роли и места бюджетного учета в бюджетном процессе, а также в системе бухгалтерского учета в Российской Федерации.

Применение новых нормативных актов по бюджетному учету столкнется не только с организационными и техническими трудностями, но и поставит новые проблемы, в том числе в вопросе о роли бюджетного учета и бюджетного бухгалтера в системе управления государственными и муниципальными финансами. Эти проблемы вызваны необходимостью, с одной стороны, стандартизации требований к бюджетному учету и унификации применения положений на всех уровнях бюджетной системы, а с другой, все большей децентрали-

цией нормативного регулирования из-за делегирования принятия управленческих решений главным распорядителям средств соответствующего бюджета и органам государственной власти субъектов Российской Федерации (органам местного самоуправления).

В-третьих, качество оказываемых публичных услуг. Это касается как услуг, оказываемых друг другу публичными образованиями и органами власти, так и услуг, оказываемых конечным потребителям – гражданам и юридическим лицам.

Что касается первой сферы – услуг, оказываемых публичными образованиями и органами власти друг другу, то от жесткого и однозначного правового регулирования сфер компетенции участников бюджетного процесса в бюджетном законодательстве появились те диспозитивные нормы регулирования, которые могут применяться в каждом конкретном случае участниками, обладающими бюджетными полномочиями.

Так, положения статьи 215.1 БК конкретизированы в Порядке кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденном приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 г. № 1н (зарегистрирован в Минюсте России 20 апреля 2005 г., регистрационный номер 6539). Этот порядок регулирует отношения по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов, заключающееся в осуществлении и учете операций по кассовым поступлениям и кассовым выплатам по единому счету бюджета.

При этом указанным Порядком определено, что кассовое обслуживание исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в части проведения и учета операций по кассовым выплатам из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов осуществляется по следующим вариантам:

а) с открытием и ведением лицевого счета финансового органа (уполномоченного органа) соответствующего бюджета;

б) с открытием главным распорядителям, распорядителям и (или) получателям средств соответствующего бюджета лицевых счетов для учета операций по расходам бюджета с доведением или без доведения объемов финансирования и лимитов бюджетных обязательств.

И, в-четвертых, никто не снимал с государственных и муниципальных финансов такого требования, как стабильность. Все проводимые мероприятия в области государственных финансов должны основываться на безусловности исполнения своих обязательств. Публичные образования, пользуясь правом более сильного, не должны произ-

вольно решать – оплачивать или не оплачивать соответствующие обязательства.

Здесь необходимо отметить те изменения в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК), которые внесены Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Указанными изменениями введены не только совершенно новые понятия – расходные обязательства и бюджетные обязательства, но и уточнено содержание понятия самого бюджета. В отличие от прежней редакции БК (статьи 14 и 15), в которой бюджетом признавалась только лишь «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления», то в новых редакциях статей 14, 15 и 16 местный бюджет (бюджет субъекта Российской Федерации, федеральный бюджет) определяется как «форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств» соответствующего муниципального образования (субъекта Российской Федерации, Российской Федерации).

Расходными же обязательствами в соответствии со статьей 6 БК являются «обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда)».

Из определения расходного обязательства и бюджета видно, что в этих понятиях акцент смещен от политической характеристики (бюджет как фонд для реализации задач и функций соответствующего публичного образования) к экономической и правовой, в основе которой лежит понятие «обязательство».

Такое изменение диктует и совершенно новые требования к собственно бухгалтерскому учету в сфере исполнения бюджетов – необходимость учета на основе единых требований всех обязательств государства (муниципального образования) в соответствующих балансах, независимо от оснований их возникновения, – будь то заключение до-

говора на поставку материальных ценностей бюджетному учреждению, заключение трудового договора, размещение государственных (муниципальных) ценных бумаг или же выплата государственных пенсий и пособий в соответствии с пенсионным и социальным законодательством.

В заключение отмечу, что все изменения в управлении государственными финансами, обеспечивающие их прозрачность, стабильность, конкурентоспособность и качество предоставляемых публичных услуг, органично вписываются в новую финансовую структуру глобализованного мира, для которого характерна значительная мобильность капитала, производственных и трудовых ресурсов. В этих условиях для российских государственных финансов жизненно необходимо в полной степени соответствовать лучшим стандартам государственного управления.

БАНКИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ ПЕТРОЗАВОДСКЕ

В. Г. Баданов

Преподаватель Карельского филиала Северо-Западной академии государственной службы, к. и. н., г. Петрозаводск

Долгое время «узким местом» в хозяйственной жизни Карелии являлось отсутствие специальных банковских учреждений. Их функции в какой-то мере выполняли ростовщики, выдававшие кредиты на чрезвычайно жестких условиях, а также казначейства, где ссуды мог получить лишь ограниченный круг лиц по усмотрению губернской администрации. В начале XX в. положение в финансово-кредитной сфере стало меняться.

Первенцем кредитно-банковской системы в нашем крае стал городской общественный банк в Петрозаводске. Городская дума, понимая огромную важность банковского учреждения для хозяйства города, в 1901 г. обратилась непосредственно в Министерство финансов. Требовалось 25 тыс. рублей для образования основного капитала банка. Первоначально финансовое ведомство ответило отказом. В связи с этим газета «Олонецкие губернские ведомости» выступила со статьей, автор которой считал, что денежные ресурсы, необходимые для открытия банка, можно найти и на месте, и предлагал городским властям заняться их мобилизацией. Между тем Минфин России изменил свою

позицию и решил все-таки выдать Петрозаводску искомую сумму для образования основного капитала банка.

Второго августа 1902 г. император Николай II подписал распоряжение о выдаче городу Петрозаводску ссуды на сумму 25 тыс. рублей из государственного бюджета. Причем условия погашения кредита были весьма льготными: оно должно было начаться только через 5 лет после начала работы банка, деньги выдавались сроком на 25 лет, выплаты производились из городского бюджета. Возврат кредита в казну обеспечивался городской недвижимостью.

Официальное открытие Петрозаводского городского общественного банка состоялось 2 июня 1903 г. Он разместился на ул. Мариинской в здании Петрозаводской городской думы. Первым директором банка стал известный карельский предприниматель В. Д. Лысанов, его товарищами были избраны также представители местного крупного купечества: Я. М. Румянцев и И. Н. Тихонов. Должность бухгалтера занял И. О. де Кампо-Сципио. Директор банка и товарищи директора жалования не получали. Их служба в банке рассматривалась как общественная работа. Жалование бухгалтеру и другим служащим определялось городской думой.

Банк осуществлял все операции, предусмотренные типовым Положением о городских общественных банках 1883 года. Он принимал деньги на текущие счета, вел учет векселей, выдавал краткосрочные ссуды под залог имущества, ценных бумаг, драгоценностей и товаров. Основными клиентами общественного банка в Петрозаводске были представители торгово-промышленного сословия края. Из чистой прибыли банка ежегодно выделялось 20% на усиление резервного капитала (позднее размер этого отчисления был снижен до 10%), а остальная часть прибыли распределялась по двум каналам: 2/3 ее поступали в городской бюджет, а 1/3 направлялась на увеличение основного капитала банка.

Уже первый операционный год оказался достаточно успешным: со 2 июня по 31 декабря 1903 г. в банк поступило вкладов на сумму около 60 тыс. руб., кредитов было выдано почти на 82 тыс. рублей. Общий оборот составил более 140 тыс. рублей. В 1905-1908 гг. Петрозаводский общественный банк получал в Госбанке ежегодные кредиты на сумму в 10 тыс. рублей, которые умело использовались для наращивания оборотов. Из года в год росли обороты банка, в 1910 г. они достигли 3,5 млн. рублей: поступило от вкладчиков 1,7 млн., выдано — 1,8 млн. рублей. Чистой прибыли в 1910 г. получено почти 14 тыс. рублей. Петрозаводский городской общественный банк несколько

улучшил ситуацию в сфере торговли и предпринимательской деятельности в городе и губернии, хотя эти результаты были весьма скромными и захватывали небольшой круг лиц.

В 1912 г. Министерство финансов, руководимое В. Н. Коковцовым, издало новое Положение о городских общественных банках. Согласно этому Положению, городские думы получили право открывать кредитные учреждения в явочном порядке, при этом основной капитал таких учреждений не мог быть меньше 10 тыс. рублей. Городские общественные банки, как и прежде, входили в число муниципальных предприятий и действовали под наблюдением городских дум, управлялись правлениями, избранными городскими властями. Общественные банки по новому Положению несколько расширили перечень своих операций и стали носить более универсальный характер. Теперь они могли выдавать не только краткосрочные кредиты и вести учет векселей, но и производить ломбардные операции, выдавать кредиты городу и земству без особого залога, снимались также ограничения по размерам ссуд, выдаваемых под залог недвижимости. Важным нововведением явилось разрешение выдавать кредиты под векселя, обеспеченные «залогом сельскохозяйственных имений и городских имуществ». Расширению сферы деятельности городских банков способствовала также возможность открытия временных агентств на ярмарках и в городах и уездах, где отсутствовали банковские учреждения.

Городские общественные банки способствовали оживлению предпринимательской деятельности в городах и уездах Олонецкой губернии, помогали городским и земским самоуправлениям в их работе и были хорошей школой для подготовки квалифицированных кадров работников финансово-кредитной сферы в нашем крае.

Однако положение в кредитно-банковской системе Карелии кардинально изменилось к лучшему только после открытия в Петрозаводске местного отделения Государственного банка, который занимал ведущее положение в кредитной системе страны, являясь не только крупнейшим коммерческим учреждением, но и эмиссионным центром.

Инициатива в учреждении Петрозаводского отделения госбанка принадлежала министру финансов В. Н. Коковцову. Осенью 1910 г. министерство утвердило штат сотрудников отделения, который должен был состоять из 12 человек (не считая писарей, дворника, караульных и сторожей) и выделило 4,5 тыс. рублей на обустройство банка. Тогда же был назначен первый управляющий Петрозаводским отделением Госбанка. Им стал А. Н. Гречачевский, прибывший в Карелию из Житомира, где он занимал аналогичную должность. Оклад

управляющего отделением составлял 3 тыс. руб. в год. В декабре 1910 г. все уездные казначейства Олонецкой губернии были переведены в подотчетность Петрозаводскому отделению Госбанка.

Официальное открытие отделения банка состоялось 3 января 1911 г., а 8 января управляющим Петрозаводского отделения была получена телеграмма от министра финансов В. Н. Коковцова с поздравлениями, в которой сообщалось также о том, что император Николай II «выразил удовольствие» по поводу открытия Петрозаводского отделения Госбанка.

Отделение Государственного банка сразу же стало самым крупным банковским учреждением губернии. Его клиентами были практически все государственные, религиозные и финансовые структуры, расположенные на территории Олонецкой губернии. Многие промышленники и предприниматели открыли в нем счета, а некоторые из них снимали деньги из общественных банков и становились вкладчиками отделения Госбанка, поскольку вклады здесь принимались не только от частных лиц, но и торгово-промышленных предприятий. Петрозаводское отделение Госбанка не только принимало вклады от населения и различных организаций, оно осуществляло учет векселей, покупку и продажу государственных ценных бумаг, выплачивало проценты по купонам 5% билетов и билетов внутреннего займа, покупало и продавало драгоценные металлы, обменивало кредитные билеты на золото. С 1912 г. в Петрозаводском отделении Государственного банка весьма значительное развитие получили вексельные операции. К учету принимались главным образом торговые векселя, что оказывало большую поддержку местной торгово-промышленной деятельности.

Согласно Уставу о векселях от 1902 г., вексель составлялся на гербовой бумаге установленной формы и должен был иметь следующие реквизиты: 1) число, месяц и год составления; 2) обязательное обозначение акта словом «вексель»; 3) заявление векселедателя, что он обязуется платежом по векселю; 4) указание лица, которому вексель выдается (ремитент); 5) обозначение размеров денежной суммы и срока платежа; 6) подпись векселедателя (трассанта). Векселедержатель, нуждавшийся в деньгах, мог получить их и раньше предусмотренного срока платежа. Он приносил вексель в отделение Госбанка, где с него взыскивался определенный процент за услуги банка, и получал обозначенную в векселе сумму (за вычетом процентов). Далее работники банка отправляли векселедателю извещение: «Петрозаводское отделение Государственного банка имеет честь уведомить Вас, что им приня-

ты к учету Ваши векселя, по которым просит внести деньги в такой-то срок».

Петрозаводское отделение Государственного банка уделяло много времени изучению положения физических лиц и организаций, кредитующихся в нем. Работники отделения собирали сведения об оборотах и капиталах, о состоянии и количестве недвижимости клиентов, учитывали их репутацию и нравственные качества. В документах банка нередко даются характеристики предпринимателей, их деловых качеств и предприятий, которыми они владели. Например, об Онежском пароходном обществе говорилось: «Дело поставлено хорошо, во главе предприятия находятся люди знающие», о заводе-пивоварне «Олония»: «Предприятие солидное и оборудовано капитально», «имущество нигде не заложено» и т. д. Не менее жестко Госбанк контролировал и своих работников: от них при приеме на службу обязательно требовались рекомендательные письма и предоставление свидетельства от полицейских властей «о добропорядочном поведении и политической благонадежности», при вступлении работника банка в брак требовалось разрешение управляющего и т. д.

С 1913 по 1916 годы управляющим Петрозаводским отделением Госбанка был Д. М. Поздняков, который занимал до этого аналогичную должность в Оренбурге. На его долю выпали все трудности, связанные с Первой мировой войной и ее влиянием на кредитно-финансовую систему России. В августе 1914 г. по распоряжению Позднякова в губернии был прекращен размен кредитных билетов на золото и приостановлена продажа иностранной валюты. «Всю золотую монету, – говорилось в документе Госбанка, – как состоящую в наличности, так и имеющуюся поступить впредь, держать неприкосновенною».

В 1915 г. в стране начали ощущаться экономические трудности, набирала обороты инфляция, денежное обращение постепенно разрушалось. Все эти негативные последствия войны ощущала на себе и финансовая система Карелии. В октябре 1915 г. денежные знаки стали заменяться денежными суррогатами – разменными марками на плотной бумаге, по образцу Романовских почтовых, достоинством в 10, 15 и 20 копеек. «По получении марок, – отмечалось в распоряжении управляющего Петрозаводским отделением Госбанка, – Казначейство должно зачислить их в кассу как деньги... Казначейство должно стараться о возможно более успешном обращении марок в связи с невозможностью для Монетного двора чеканить разменную серебряную монету в размере достаточном для удовлетворения огромного спроса на нее».

Особенно разрушительным для финансов страны оказался 1916 год. Инфляция стремительно нарастала, увеличивались объем и количество налогов, продолжался рост цен, жизнь людей постоянно ухудшалась, не прекращалась и мобилизации в армию (в том числе и финансовых работников, счетоводов, бухгалтеров и т. д.). Курс бумажного рубля продолжал свое падение: если в начале 1915 г. он стоил 80 довоенных копеек, то к 1917 году его стоимость уже составляла около 50 копеек. Напряженная работа на посту управляющего Петрозаводским отделением Госбанка в годы войны серьезно подорвала здоровье Д. М. Позднякова: в начале января 1917 г. он скоропостижно скончался.

На его место был назначен А. К. Бетинг, латыш по национальности. Адольф Бетинг продержался на этой должности при всех властях и правительствах, сменявших друг друга в эту переломную эпоху. После прихода к власти большевиков он продолжал исполнять обязанности управляющего в преобразованном в 1918 г. отделении Народного банка вплоть до его закрытия в октябре 1920 года.

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

Т. А. Бокова¹, М. Н. Юринов²

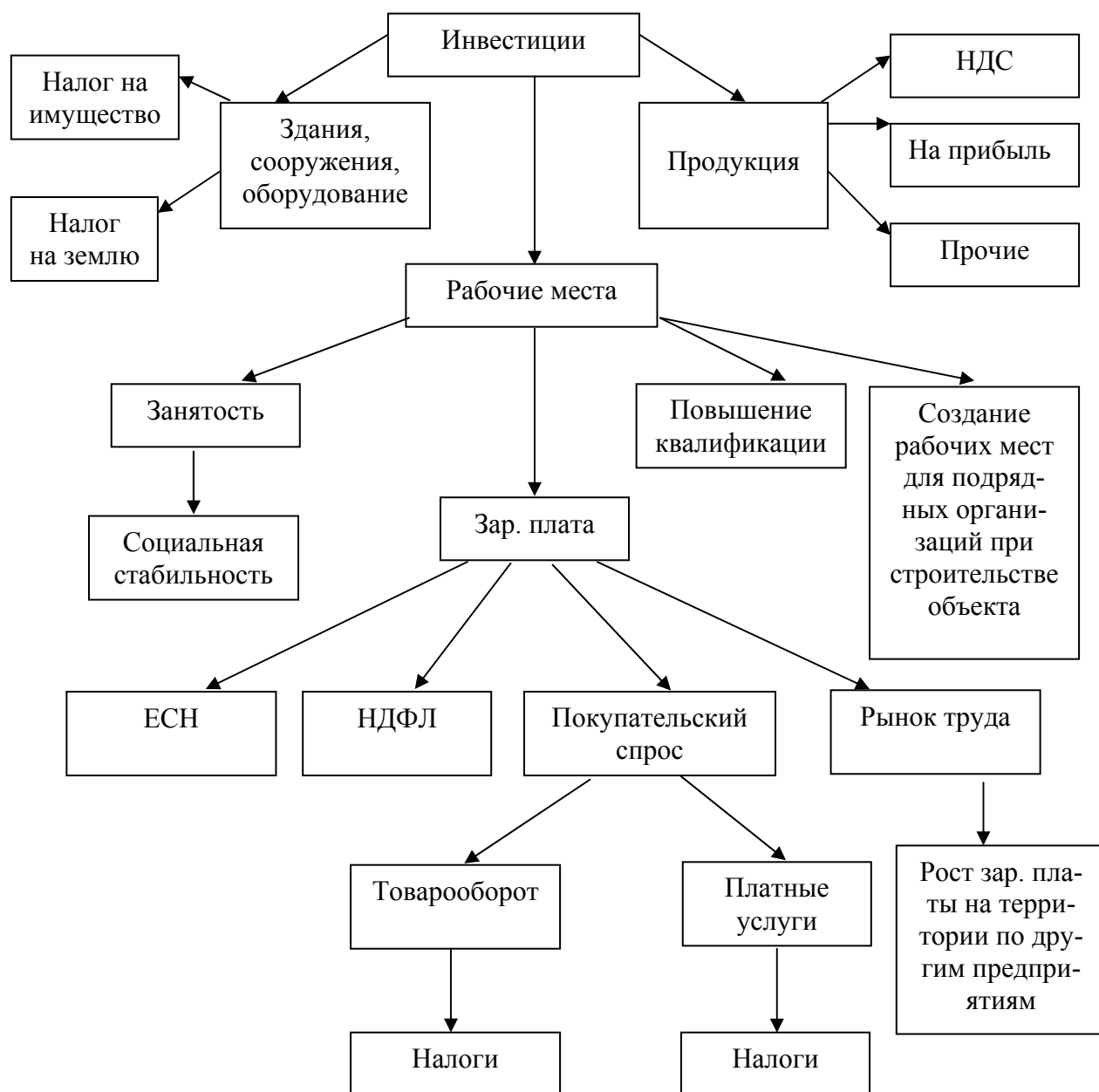
¹Старший преподаватель экономического факультета
Петрозаводского государственного университета, к. э. н.,

²Глава муниципального образования г. Костомукша

В настоящее время основной проблемой муниципальных образований является недостаток финансовых ресурсов. Основу финансовой базы местного самоуправления составляет бюджет. Новая редакция Бюджетного кодекса не гарантирует муниципальным образованиям даже минимального уровня необходимых собственных доходов, что лишает их экономической самостоятельности и возможности планировать свою деятельность.

В соответствии с бюджетным законодательством в состав собственных доходов бюджета помимо налоговых и неналоговых доходов включаются доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Схема увязки инвестиций с бюджетом и другими социально-экономическими показателями



Бюджетная политика, реализуемая на местном уровне, должна носить долговременный характер.

Одним из направлений повышения налогового потенциала территории, а следовательно, и бюджетной обеспеченности является создание условий для притока инвестиций, которые должны содействовать структурной перестройке экономики, стимулированию инновационной активности.

Мультипликационный эффект от инвестиционной политики может быть достигнут только в том случае, если распределение налогов между уровнями бюджетной системы будет носить долгосрочный характер, по мнению экспертов, до 5 лет, в противном случае изменение правил игры приведет к тому, что поставленные цели в области бюджетной политики не будут достигнуты. Конечными целями бюджетной политики является экономический рост и как следствие – повышение уровня и качества жизни населения на территории.

Изначально Костомукша была монопромышленным городом, что порождало массу проблем. Сегодня муниципальные власти уходят от этого и стремятся создать на своей территории многоотраслевую экономику, не привязанную к сырьевым ресурсам. В городе приоритетными являются инвестиции на диверсификацию.

Для оценки инвестиционной привлекательности территории муниципального образования, определения сильных и слабых сторон был проведен SWOT-анализ, разработаны и определены «Стратегическим планом развития г. Костомукши до 2015 года» основные направления и приоритеты в инвестиционной деятельности на ближайшие годы.

Общий объем инвестиций за 2004 год составил более 1260 млн. руб. В 2003 году инвестиции в основной капитал составляли 626 млн. руб. (рис. 1, 2).

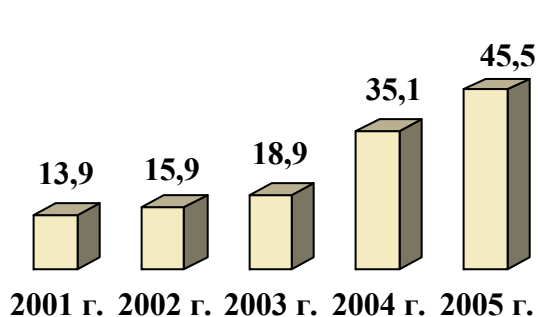


Рис. 1. Динамика инвестиций (млн. евро)

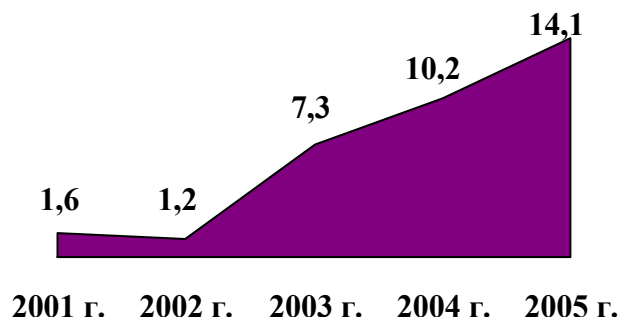


Рис. 2. Объем иностранных инвестиций (млн. евро)

Инвестиции в основные фонды позволили увеличить объемы промышленного производства, в частности в черной металлургии, и создать новое производство в области машиностроения (рис. 3).

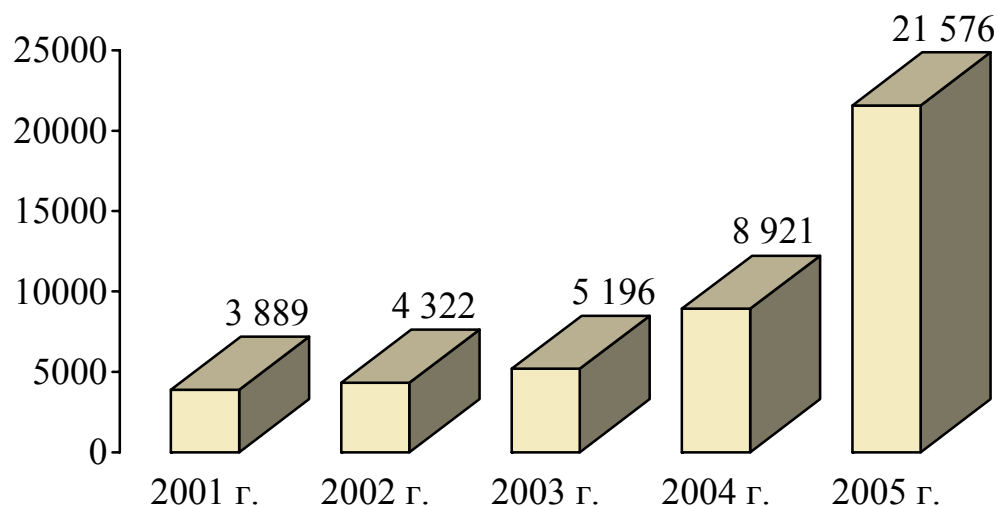


Рис. 3. Объем промышленного производства (млн. руб.)

В первом случае основным инвестором является российский холдинг «Северсталь-групп», целью которого развитие собственной сырьевой базы для металлургического производства при высокой емкости рынка стали.

- Инвестиции ОАО «Карельский окатыш» в освоение нового месторождения железных руд и техническое перевооружение технологических цехов комбината в 2004 году составили около 1 200 млн. руб.

Во втором случае иностранный инвестор создает и развивает новое производство в области машиностроения, используя привлекательные стороны территории. Продукция в полном объеме реализуется на мировом рынке (рис.4).

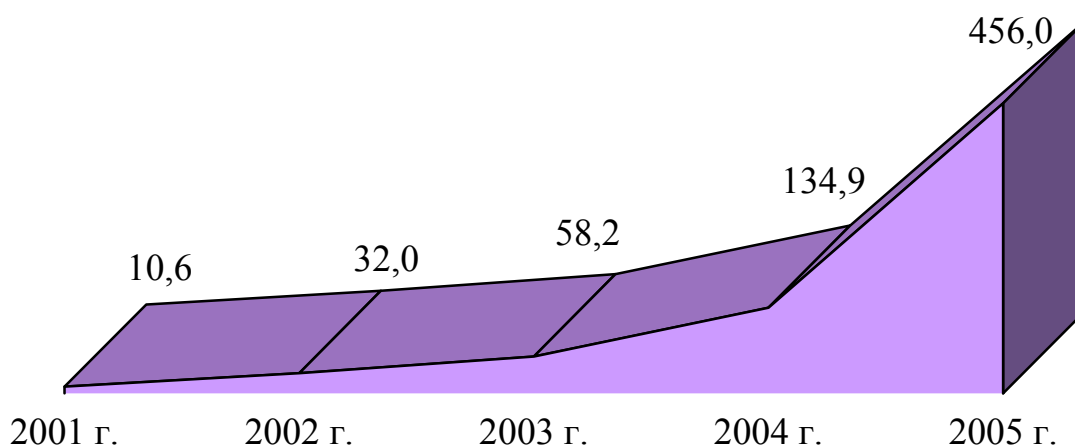


Рис. 4. Динамика объемов производства машиностроения (млн. руб.)

Как следствие растет занятость активного населения, обеспечивается социальная стабильность, увеличивается налоговый потенциал территории (рис 5, 6).

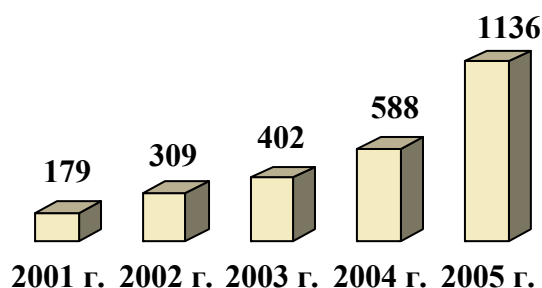


Рис. 5. Среднесписочная численность работающих в машиностроении (чел.)

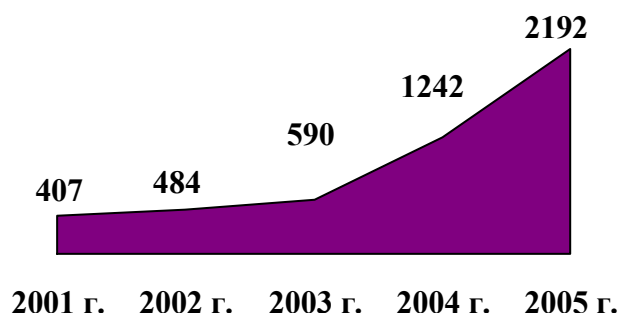


Рис. 6. Объем налоговых платежей в бюджетную систему РФ по г. Костомукша (млн. руб.)

Учитывая географическое расположение и транспортную инфраструктуру территории муниципалитета, акцент в инвестиционной политике сделан на создание конкурентоспособных производств, реализующих продукцию на европейском рынке.

В этом направлении реализуются новые проекты в области:

- лесопромышленного комплекса («Сведвуд Карелия», «Н-Инвест», объем инвестиций – около 36 млн. EURO);
- машиностроения («Эковелл-групп», «Санмина», «Дино-Нобель», объем инвестиций – около 7,5 млн. EURO).

С целью создания инвестиционного имиджа территории администрация и предприятия города принимали участие в 10 международных проектах, финансируемых за счет средств Европейского союза.

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

«KOSSTONE» – проект по предварительной оценке рудопроявлений талько-хлоритового (карбанатного) камня.

«Бизнес, торговля и инвестиции в Баренц-регионе» – проект был направлен на изучение, рассмотрение и упрощение таможенных и пограничных процедур при международных товаропотоках и пересечении границ физическими лицами.

«ПИК» – модель сотрудничества в приграничных районах.

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

Одним из основных составляющих позитивных изменений в социально-экономическом положении города Костомукши является уни-

кальный опыт взаимодействия бизнеса и власти: муниципалитет города и руководство градообразующего предприятия «Карельский окатыш» всегда находят точки соприкосновения. Комбинат, в частности, совместно с местной администрацией и финскими партнерами, готовит реконструкцию своей котельной, которая подает тепло и в город, и на комбинат. Реализация этого проекта будет способствовать снижению стоимости коммунальных услуг. Другие разработки касаются модернизации энергохозяйства города с помощью новых технологий, которые сегодня внедрены на Западе. В перспективе речь идет о сокращении энергопотребления до 30-40%.

Благоприятный инвестиционный, а следовательно, и социальный климат будут способствовать притоку в город квалифицированных кадров, повышению рождаемости и стабильности в будущем.

Инициатива муниципального образования в области привлечения дополнительных финансовых ресурсов на территорию и расширения налогооблагаемой базы, как ни парадоксально, не сказывается на росте доходной части местного бюджета.

Ежегодный пересмотр нормативов распределения налогов между субъектом и местным бюджетом не стимулирует дальнейшую работу по развитию производств и привлечению инвестиций на территорию муниципального образования (рис. 7).

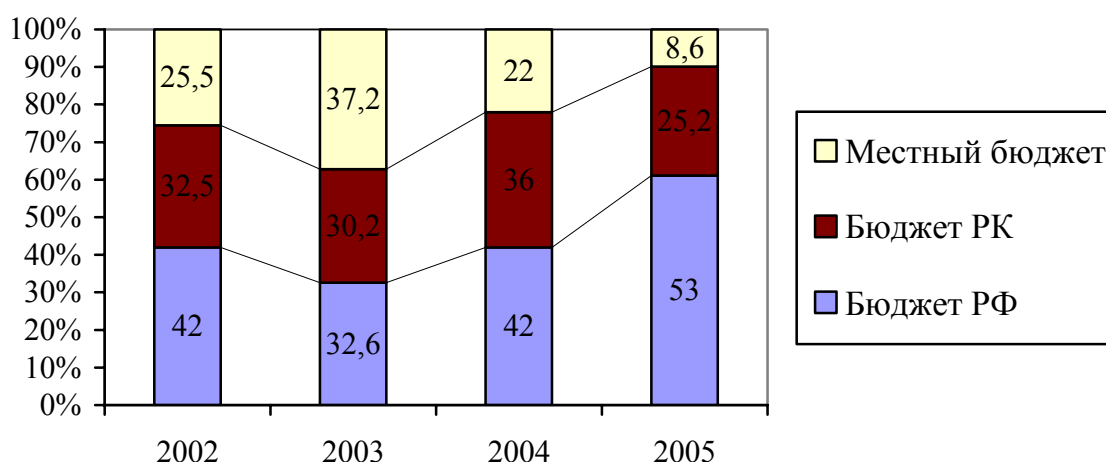


Рис. 7. Распределение налогов по уровням бюджетов за 2002-2005 гг.
(г. Костомукша)

Муниципальные органы управления должны занять свое место на инвестиционном рынке, осуществлять его регулирование и использовать все возможные пути мобилизации источников финансовых ресурсов, направленных на развитие муниципального образования.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ВЫРАВНИВАНИЮ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ

О. В. Бутакова

Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю,
г. Барнаул

Необходимость бюджетного регулирования в экономике государства вызвана стремлением к достижению сбалансированности бюджетов каждого уровня бюджетной системы и бюджетной системы страны в целом. Таким образом, в ходе бюджетного регулирования решаются две основные задачи:

- 1) распределение между уровнями государственной власти и местного самоуправления налоговых полномочий;
- 2) определение расходных обязательств каждого уровня власти.

Для реализации указанных задач в настоящее время применяют следующие методы бюджетного выравнивания:

- 1) разграничение доходов между уровнями бюджетной системы;
- 2) межбюджетные трансферты.

При этом, хотя распределение доходов между уровнями бюджетной системы в бюджетном регулировании первично, в российской практике из-за высокой степени централизации налоговой системы наибольшее распространение получил второй метод выравнивания бюджетной обеспеченности территорий.

Впервые межбюджетные трансферты были упомянуты в среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 г. [7]. В то же время определение было дано гораздо позже, в 2004 г. И, согласно Бюджетному кодексу РФ, это «средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ» [1].

В период 1997-2004 гг. Правительство РФ неоднократно заявляло о том, что «система межбюджетных трансфертов будет изменяться в направлении уменьшения неравенства в отношении размеров платежей в бюджет, значительного снижения объема взаимных расчетов и развития системы целевых трансфертов» [5]. Однако, с нашей точки зрения, кардинальных изменений в области межбюджетных трансфертов до настоящего времени не произошло.

Текущий 2005 год для бюджетных реформ уже назван переломным. В этом году вступили в действие 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"» и частично Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также соответствующие поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. Как было заявлено, в первую очередь изменения направлены на совершенствование межбюджетных отношений и обеспечение сбалансированности бюджетов. Однако само количество вступивших в действие поправок и законов еще не свидетельствует о радикальности или, как еще принято говорить, о «революционности» бюджетной реформы.

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

Как известно, фонд финансовой поддержки субъектов РФ был создан на основании Указа Президента РФ от 22.12.1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году». Цель создания фонда – выравнивание бюджетной обеспеченности регионов – на протяжении всего периода его существования не изменялась. Однако методика распределения средств фонда, а также направления расходования средств пересматривались неоднократно.

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

Распределение средств фонда между субъектами РФ осуществлялось в следующей последовательности [8].

Фонд делился на две части – 80% и 20%.

80% – для дальнейшего распределения между субъектами РФ, уровень реальной бюджетной обеспеченности которых был меньше 1. При этом уровень реальной бюджетной обеспеченности определялся как соотношение индекса налогового потенциала субъекта к индексу его бюджетных расходов.

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

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

Первая часть трансферта рассчитывалась по формуле:

$$T1_i = 80\% \cdot \Phi\Phi\Phi\text{ПР} \cdot \frac{a \cdot (1 - \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i) \cdot \text{ИБР}_i \cdot N_i}{\sum_{j=1 \dots 88} a \cdot (1 - \text{ИНП}_j / \text{ИБР}_j) \cdot \text{ИБР}_j \cdot N_j},$$

где

$T1_i$ – первая часть фонда финансовой поддержки регионов i -му субъекту РФ;

$\Phi\Phi\Phi\text{ПР}$ – общий объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ;

a – средний по субъектам РФ уровень налоговых доходов в расчете на душу населения, прогнозируемый на очередной финансовый год (2004г. – 11 363,1 руб./чел.);

ИНП_i – индекс налогового потенциала для i -го субъекта РФ;

ИБР_i – индекс бюджетных расходов для i -го субъекта РФ;

N_i – численность населения i -го субъекта РФ;

j – условная нумерация субъектов РФ, используемая для определения суммарного объема средств, необходимых для доведения приведенных валовых налоговых ресурсов регионов до среднего по Российской Федерации уровня, т. е. до значения показателя a .

Вторая часть трансферта рассчитывается по формуле:

$$T2_i = [\epsilon - (a \cdot \text{ИНП}_i + T1_i / N_i) / \text{ИБР}_i] \cdot \text{ИБР}_i N_i,$$

где

$T2_i$ – вторая часть фонда финансовой поддержки регионов i -му субъекту РФ,

ϵ – максимальный уровень, до которого могло быть проведено повышение удельных приведенных валовых налоговых ресурсов субъектов РФ.

(ИНП_i , $T1_i$, N_i , ИБР_i , a – см. предыдущую формулу).

С целью обеспечения стабильности распределения средств фонда, а также предупреждения «скачка» величины трансферта в большую или, наоборот, меньшую сторону производилась последующая корректировка расчетного объема средств фонда i -му субъекту на предстоящий год с учетом выделенного ему объема средств этого фонда в текущем финансовом году.

Все расчеты в основном базировались на данных Госкомстата России 3-5-летней давности. Так, индекс налогового потенциала субъ-

екта РФ в 2004 г. рассчитывался как суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики в расчете на душу населения по данному субъекту РФ, отнесенная к аналогичному показателю по Российской Федерации, в среднем за 1999-2001 гг., скорректированная на отраслевую структуру экономики региона. При этом индекс бюджетных расходов определялся по формуле:

$$ИБР_i = (R_i / N_i) : (R_{РФ} / N_{РФ}),$$

где

R_i – суммарные бюджетные расходы субъекта Российской Федерации в 2004 г. по учтенному кругу отраслей (направлений, расходных статей);

N_i – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации на 01.01.2003 г.;

$R_{РФ}$ – суммарные бюджетные расходы субъектов Российской Федерации в 2004 г. по учтенному кругу отраслей (направлений, расходных статей);

$N_{РФ}$ – численность постоянного населения Российской Федерации на 01.01.2003 г.

Другими словами, при расчете индексов использовались не только изначально устаревшие данные, но даже разные временные периоды.

Таким образом, одним из основных недостатков приведенной методики являлось явное отставание расчетов от реальной жизни (1). Также можно отметить сложность практического применения методики, связанную с наличием большого количества различных поправочных коэффициентов, что, в свою очередь, лишало расчеты прозрачности [2], и экономическую необоснованность распределения второй части фонда между субъектами, поскольку последние в этом случае становились менее заинтересованными в формировании собственной доходной базы [3]. Кроме того, бюджетная обеспеченность, рассчитанная по данной методике, зачастую формально оказывалась высокой в регионах с низкими экономическим потенциалом и уровнем социально-экономического развития. Примером могут служить такие республики, как Алтай, Бурятия, Тыва.

Перечисленные недостатки послужили основанием для пересмотра методики [9].

Новая методика была применена при распределении средств фонда на 2005 г. Ее отличительными особенностями являются:

1) выделение критериев выравнивания бюджетной обеспеченности регионов (60 и 100%);

2) изменение величины частей фонда, предназначенных для выделения субъектам РФ дотаций и специальных дотаций, на 90 и 10% соответственно, вместо применявшихся до этого 80 и 20%;

3) использование при расчете индекса налогового потенциала данных за 2001-2003 гг., т. е. сократился временной лаг между базовым и плановым периодами;

4) уменьшение при определении индекса бюджетных расходов числа поправочных коэффициентов;

5) отказ от последующей корректировки расчетного объема средств фонда, выделенного субъекту.

Объем средств ФФПР конкретному субъекту РФ по-прежнему рассчитывался в два этапа по формуле:

$$T_i = T1_i + T2_i$$

где

T_i – общий объем средств ФФПР i -му субъекту РФ;

$T1_i$ – объем средств ФФПР i -му субъекту РФ, распределяемых на первом этапе;

$T2_i$ – объем средств ФФПР i -му субъекту РФ, распределяемых на втором этапе.

При этом первая и вторая части трансферта i -му субъекту РФ рассчитывались следующим образом (условные обозначения см. выше):

$$T1_i = 90\% \cdot \text{ФФПР} \cdot \frac{a \cdot (0,6 - \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i) \cdot \text{ИБР}_i \cdot N_i}{\sum_{j=1...88} a \cdot (0,6 - \text{ИНП}_j / \text{ИБР}_j) \cdot \text{ИБР}_j \cdot N_j},$$

$$T1_i = (\text{ФФПР} - \sum_{j=1...88} T1_j) \cdot \frac{a \cdot (1 - (T1_i / (\text{ИБР}_i \cdot N_i \cdot a) + \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i) \cdot \text{ИБР}_i \cdot N_i}{\sum_{j=1...88} a \cdot (1 - (T1_j / (\text{ИБР}_j \cdot N_j \cdot a) + \text{ИНП}_j / \text{ИБР}_j) \cdot \text{ИБР}_j \cdot N_j)}.$$

Как и в предшествующие годы, распределение средств ФФПР базировалось на сопоставлении налогового потенциала региона и стоимости предоставления на его территории бюджетных услуг населению. Однако с целью повышения самостоятельности и эффективности деятельности органов государственной власти на местах Правительством РФ было принято решение выделять средства ФФПР только в виде дотаций и только регионам с наименьшим уровнем социально-экономического развития. То есть при распределении средств ФФПР в 2005г. исходили не из необходимости сравнивать регионы между собой в среднем, а из предпосылки обеспечить минимальный, но гарантиро-

ванный уровень доходов наиболее неблагополучным регионам. В результате этого средства фонда были распределены между 68 субъектами РФ, 27 из которых вошли в число высокодотационных (2004 г. – 71 и 33 субъекта соответственно).

Из состава дотационных регионов в 2005 г. были исключены Астраханская, Свердловская области, Таймырский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа. Для 29 регионов величина трансферта в реальных показателях возросла, причем наибольший темп прироста оказался в Иркутской (+80%) и Магаданской (+50%) областях. Запланированы трансферты для Красноярского края. В то же время объем дотационных выплат для 39 субъектов РФ сократился. Так, Челябинская область в текущем году потеряла почти половину (-47%).

Действительно, многие регионы раньше получали финансовую помощь в незначительных размерах – 5-10% от объема их доходов. И подобное перераспределение средств фонда, казалось бы, вполне оправданно. Однако в свете последних преобразований, когда произошло перераспределение бюджетных обязательств, нагрузка на региональные бюджеты фактически возросла, а доходная база по тем или иным причинам в полной мере еще не работает, потеря даже столь незначительных сумм для любого бюджета является чувствительной.

Ситуацию с высокодотационными территориями рассмотрим на примере Алтайского края.

На сегодня Алтайский край занимает вторую позицию в списке высокодотационных регионов, средства ФФПР составляют почти половину доходов краевого бюджета. По сравнению с 2004 г. финансовая помощь в номинальных показателях увеличилась на 14%, в реальных – на 5%. Прирост в абсолютных показателях на 2005 г. составил 1255 млн. руб. И хотя собственные доходы в общей структуре доходов возросли (40% в 2005 г. против 32% в 2004 г.), при расчетной потребности в расходах в 30408 млн. руб. фактический недостаток бюджетных средств на 2005 г. составил 9564 млн. руб., в то время как дефицит краевого бюджета установлен в размере 478 млн. руб.

Отсюда возникает вопрос о своевременности внесения изменений в методику распределения средств ФФПР, в частности, определения пороговых значений для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, ФФПР, начиная с этого года, ежегодно будет индексироваться, т. е. не уменьшаться в реальном выражении, а расти вместе с индексом потребительских цен. Однако, скорее всего, таким образом закрепили во времени величину фонда,

лишив ее динамики, что само по себе неверно. Если предположить, что в перспективе количество дотационных регионов сократится, было бы логично предусмотреть и сокращение величины фонда, невзирая на уровень инфляции. И наоборот, если правительство планирует и дальше проводить политику централизации бюджетных доходов, было бы целесообразно сделать увязку величины фонда с объемом поступлений в федеральный бюджет. Другими словами, механизм финансовой поддержки регионов в долгосрочной перспективе, по существу, не имеет целевой направленности.

Положительным в новой методике является то, что в ней были использованы оперативные данные статистической отчетности за 2003 г. Но только в части объемов промышленного производства, в то время как за 2001 и 2002 годы рассматривались суммарные величины добавленной стоимости, т. е. проблема сопоставимости данных также осталась нерешенной.

Иначе говоря, методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в 2005г. стала более жесткой, но основные проблемы и противоречия сохранились. Единственный плюс – упрощение расчетов индексов налогового потенциала и бюджетных расходов.

В то же время сравнительный анализ свидетельствует о том, что, по сути, методика в новом варианте не изменилась, а именно: так и остался нереализованным механизм, стимулирующий развитие регионов. Средства, выделяемые из ФФПР субъектам, не являются целевыми. Следовательно, органы государственной власти на местах используют их по своему усмотрению. При предоставлении средств из ФФПР условие об инвестировании их части в экономику региона не ставится. И хотя с этого года подобная возможность появилась, вряд ли она будет использована.

С другой стороны, проведя анализ законодательных и методологических документов, действующих на текущий момент, мы пришли к выводу о том, что используемое отождествление понятий «межбюджетный трансферт» и «финансовая помощь» неверно в сущности.

С нашей точки зрения, первое понятие более емкое и представлено тремя группами бюджетных перечислений (рис. 1), а именно:

- финансовая помощь,
- компенсационные или обусловленные платежи,
- возмездные перечисления.

Первая группа формируется за счет денежных средств, предоставляемых на безвозмездной и безвозвратной основах из бюджета одного

уровня бюджету другого уровня бюджетной системы РФ. При этом конкретная цель их использования не указывается. Как правило, средства предоставляются бюджету нижестоящего уровня на покрытие текущих расходов в случае нехватки на соответствующей территории собственных и, в первую очередь, налоговых доходов.

Если же средства предоставляются безвозмездно и безвозвратно, но на заранее определенные цели, то это обусловленные платежи. В этом случае вышестоящий бюджет компенсирует нижестоящему бюджету расходы, понесенные им в результате реализации на территории субъекта государственной политики в целом либо отдельных государственных полномочий, делегированных на нижестоящий уровень власти. Обычно такие ситуации возникают при финансировании федеральных законов, а также при осуществлении политики государственной поддержки отдельных отраслей экономики, при проведении различных экономических реформ. Другими словами, трансферты второй группы являются компенсацией заранее обусловленных расходов бюджета нижестоящего уровня. В случае несоблюдения условий предоставления средств они должны быть возвращены в бюджет, из которого были получены.

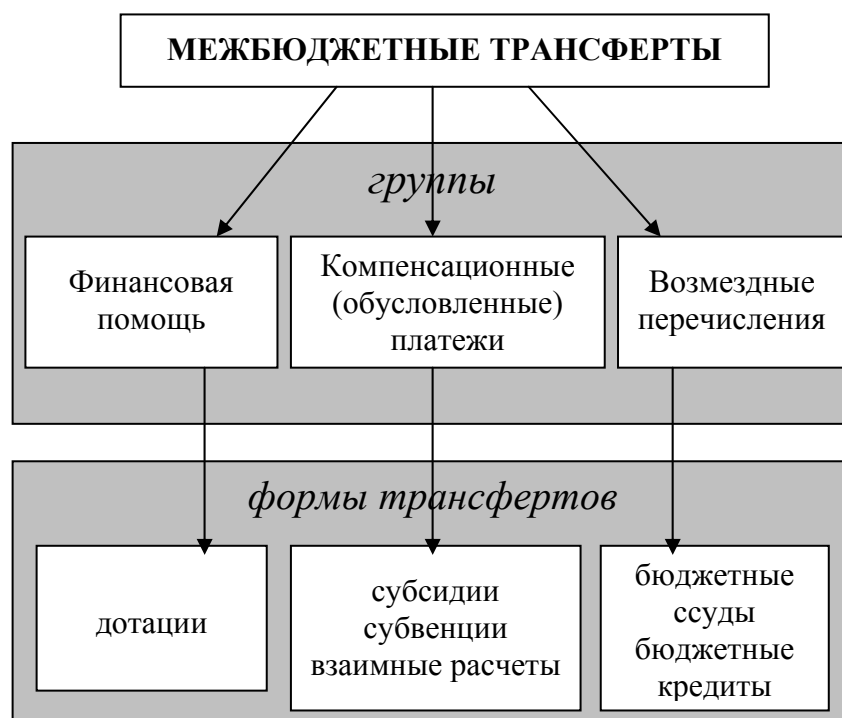


Рис. 1. Классификация межбюджетных трансфертов

Третья группа объединяет трансферты, характерной чертой которых является возвратность. Т. е. бюджетные средства предоставляются из одного бюджета другому на возвратной основе. До 2005 г. такие средства могли предоставляться как возмездно, так и безвозмездно. С 2005 г. предоставление бюджетных средств возможно только на платной основе. Поскольку данное изменение является существенным, мы назвали третью группу «Возмездные перечисления».

Исходя из предложенной классификации межбюджетных трансфертов, интерпретацию форм финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ, представленную в Программе развития бюджетного федерализма, принятой в августе 2001 г. [6], широко используемую сегодня, считаем неверной.

Согласно Программе, финансовая помощь регионам предоставляется из всех пяти фондов: Фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Фонда компенсации, Фонда софинансирования социальных расходов, Фонда регионального развития и Фонда реформирования региональных финансов. Однако безвозмездный, безвозвратный и безусловный характер присущ только дотациям, которые предоставляются из ФФПР. Субсидии и субвенции, выделяемые из других фондов, носят ярко выраженный обусловленный характер (средства на выплату социальных пособий, на развитие региональной инфраструктуры, монетизация льгот отдельным категориям граждан и т. д.).

Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ в 2004 г., предусматривают создание различных типов указанных фондов. Во-первых, все фонды могут быть не только федеральными, но и региональными, и даже районными. Так, с 2006 г., помимо Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, будут созданы Региональные фонды финансовой поддержки поселений, муниципальных районов, а также районные фонды финансовой поддержки поселений. Во-вторых, все фонды будут делиться на обязательные и необязательные. К обязательным фондам законодатели отнесли фонды финансовой поддержки и фонды компенсаций. Остальные фонды могут быть созданы, но их существование необязательно.

Если исходить из условий эффективности бюджетного регулирования, рассмотренные изменения являются положительными. Однако теоретический аспект в новой редакции остался прежним: к финансовой помощи относят и дотации, и субвенции, и субсидии.

Итак, мы попытались доказать, что:

1) несмотря на развитие бюджетного законодательства, принципиальные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности территорий на данный момент сохраняются (высокая степень централизации бюджетных полномочий, отсутствие реальных стимулов развития региональной экономики);

2) для дальнейшего совершенствования методов бюджетного регулирования необходима определенная разработка теоретических вопросов (межбюджетные трансферты ↔ финансовая помощь).

Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Принят ГД ФС РФ 17.07.1998 (ред.от 09.05.2005).

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 12.08.2004) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

3. Закон Алтайского края от 28.12.2004 № 65-ЗС «О краевом бюджете на 2005 год». Принят Постановлением АКСНД от 28.12.2004 N 515.

4. 4.Закон Алтайского края от 29.12.2003 № 77-ЗС «О краевом бюджете на 2004 год». Принят Постановлением АКСНД от 29.12.2003 N 459.

5. Постановление Правительства РФ от 26.02.1997 № 222 «О программе социальных реформ в российской федерации на период 1996 - 2000 годов» (ред. от 27.07.1998).

6. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (ред. от 06.02.2004).

7. Заявление Правительства РФ, ЦБ РФ от 22.02.1996 «О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год».

8. <http://www.budgetrf.ru/Publications/2004/Methodology>.

9. <http://www.budgetrf.ru/Publications/2005/Methodology>.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. Н. Гехт

Главный специалист сводного отдела Министерства финансов
Республики Карелия, г. Петрозаводск

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

Изменения федеральной нормативно-правой базы в течение 2003–2004 годов требуют концентрации усилий на внедрении новых фискальных инструментов в практическую деятельность региональных органов государственной власти. Органы государственной власти и органы местного самоуправления сегодня столкнулись с целым спектром новых правил и институтов, прописанных в новых федеральных законах, регулирующих общественные финансы на всех уровнях бюджетной системы, действие которых актуализируется в ближайшие годы.

Реализация правительственной Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. продемонстрировала необходимость продолжения начатой работы по повышению эффективности финансовых взаимоотношений между бюджетами разных уровней. Выполнение основных положений Концепции, заключающееся в совершенствовании и формализации механизма распределения финансовой помощи территориальным бюджетам, позволило значительно продвинуться вперед по пути совершенствования межбюджетных отношений. Однако этого оказалось явно недостаточно для достижения намеченных целей, заключающихся в формировании базовых условий для работы бюджетов всех уровней на основе федеративного устройства, обеспечивающего одновременно стабильность и эффективность работы публичных органов власти.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. была одобрена федеральным правительством в августе 2001 г. и направлена на достижение целей, поставленных Президентом по развитию системы межбюджетных отношений, и реализацию соответствующих разделов стратегии развития страны на среднесрочную перспективу с учетом результатов выполнения утвержденной еще в 1998 г. правительственной Концепции реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг.

Программа закрепила положение о том, что главными задачами реформирования межбюджетных отношений являются формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей региональным и муниципальным органам власти проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности.

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

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

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

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

Не менее важное значение для развития бюджетного федерализма в России имеет и закрепление доходов за каждым уровнем бюджетной системы. Так, ежегодная практика централизации и децентрализации налоговых доходов, изменения нормативов расщепления налоговых доходов, отмена одних и введение других налогов не только не позво-

ляли говорить о наличии четкого распределения налоговых полномочий между бюджетами, но и ставили под сомнение возможность осуществлять планирование доходов региональными и местными властями в условиях крайней неопределенности и нестабильности налоговых поступлений (табл. 1).

Предложенное решение этой проблемы заключается, во-первых, в закреплении нормативов распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в Бюджетном кодексе Российской Федерации на долгосрочной основе. Во-вторых, необходимо максимально повысить полномочия органов власти, бюджеты которых получают закрепленные доходы по изменению условий налогообложения, что должно служить основным стимулом для развития и укрепления налоговой базы.

Таблица 1

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

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

Источник: данные Института реформирования общественных финансов

С начала 2000-х гг. финансовая помощь из федерального бюджета в Российской Федерации, как следующее направление развития бюджетного федерализма, предоставляется через пять фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов.

Крупнейшим каналом федеральной финансовой помощи регионам являются дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), который впервые был образован еще в 1994 г.

Все последние годы (включая и 2004 г.) ФФПР составлял около 14% от общего размера налоговых доходов федерального бюджета, за исключением доходов от таможенных пошлин (табл. 2).

Таблица 2

*Масштабы Фонда финансовой поддержки субъектов
Российской Федерации в 1994–2004 гг.*

Годы	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Объем, млрд. руб. (до 1998 г. – трлн. руб.)	11,9	23,6	39,3	52,9	39,2	33,7	57,4	100,3	147,5	173,8	175,8
Доля в расходах федерального бюджета (в %)	6,1	8,3	9,0	10,0	7,8	5,9	6,7	8,4	7,6	7,2	6,6
Число регионов, получавших сред- ства Фонда		78	75	81	76	76	71	70	72	70	71

Источники: Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М.: Дело, 2002; расчеты по данным Минфина России.

Результатом работы Комиссии при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления стала разработка двух законопроектов, принятых Федеральным собранием в виде Федеральных законов в 2003 г.: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а также основных положений других законопроектов, принятых позднее, в 2004 г., а именно: «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"», «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и так называемый «большой закон» о монетизации натуральных льгот.

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

В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ все территории субъектов Федерации предлагается разграничить региональными законами между городскими и сельскими поселениями, объединить группы поселений в муниципальные районы. Таким образом, заложена идея формирования двухуровневой системы местного самоуправления с фиксированным перечнем полномочий для муниципальных образований разного типа. Новые подходы к территориальной организации местного самоуправления предопределили и специфику регулирования в новом федеральном законе таких вопросов, как разграничение полномочий, распределение налоговых доходов, установление общих принципов организации межбюджетных отношений, а также схемы взаимодействия между региональным и местным уровнями для предоставления финансовой помощи.

Предлагаемая схема оказания финансовой помощи муниципальным районам и городским округам во многом схожа с применяемой в субъектах Российской Федерации и до принятия этого закона, однако имеется и ряд новшеств.

Финансовая помощь поселениям будет предоставляться из регионального фонда финансовой поддержки поселений, а также районного фонда финансовой поддержки поселений. Финансовая помощь муниципальным районам (городским округам) будет предоставляться из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Роль последнего фонда состоит как в обеспечении вертикальной сбалансированности распределения доходов между уровнем государственной власти субъекта Российской Федерации и местными бюджетами, так и горизонтальной – между консолидированными бюджетами муниципальных районов (бюджетами городских округов).

Бюджетный кодекс формулирует для каждого фонда отдельные требования (табл. 3), но можно выделить несколько общих требований. Во-первых, порядок образования фондов распределения дотаций устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Как правило, этот закон, так же как и закон, устанавливающий единые нормативы отчислений от регулирующих налогов, не должен иметь ограничения по срокам действия. Соответственно это не может быть закон о бюджете на очередной финансовый год. Кроме того, методика распределения средств из каждого фонда должна быть единой для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу.

Таблица 3

*Формирование межбюджетных отношений в новых условиях:
система фондов*

Таблица 3.1

Региональный фонд финансовой поддержки поселений

Цель фонда:	выравнивание финансовых возможностей ОМСУ поселений исполнять полномочия по решению вопросов местного значения
Утверждение порядка и методики его распределения фонда	закон субъекта РФ
Объема фонда:	закон о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год
Источник формирования фонда:	– доходы субъекта РФ (включая трансферты из ФФПР) – субвенции из бюджетов сверхобеспеченных поселений
Кто получает трансферт:	все поселения , расчетные налоговые доходы которых в отчетном году не превышали двукратно-го среднего по поселениям уровня в расчете на душу населения
Распределение трансферта	в расчете на душу населения
Форма передачи средств	дотация из Фонда и/или дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ в счет дотации субвенции районам из регионального ФК (в случае делегирования полномочий районам)
Замещение дотаций НДФЛ	потери от недополучения НДФЛ не компенсируются (излишки не изымаются)

Таблица 3.2

*Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов
(городских округов)*

Цель фонда	выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)
Утверждение порядка и методики его распределения фонда	закон субъекта РФ
Объема фонда	закон о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год
Источник формирования фонда	– собственные доходы субъекта РФ – субвенции из бюджетов сверхобеспеченных муниципальных районов (городских округов)
Кто получает трансферт	все МР(ГО) , расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает некоторого уровня , установленного в качестве критерия выравнивания
Распределение трансферта	– исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) с учетом различий в структуре населения и объективных факторов , влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг – в расчете на душу населения
Форма передачи средств	– дотация из Фонда – в случае распределения в расчете на душу населения можно использовать дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ в счет дотации
Замещение дотаций НДФЛ	потери от недополучения НДФЛ не компенсируются (излишки не изымаются)
Требование к методике распределения	не должен изменяться порядок расположения МР (ГО) по росту их расчетной бюджетной обеспеченности

Таблица 3.3

Районный фонд финансовой поддержки поселений

Цель фонда	дополнительное выравнивание финансовых возможностей ОМСУ поселений исполнять полномочия по решению вопросов местного значения
Утверждение порядка и методики его распределения фонда	закон субъекта РФ
Объема фонда	решение представительного органа местного самоуправления муниципального района
Источник формирования фонда	собственные доходы МР

Кто получает трансферт	<i>все поселения</i> , расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает некоторого <i>уровня</i> , установленного в качестве критерия выравнивания
Распределение трансферта	исходя из уровня <i>расчетной бюджетной обеспеченности</i> поселений с учетом различий в структуре населения и объективных факторов, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг
Форма передачи средств	дотация
Требование к методике распределения	<i>не должен</i> изменяться <i>порядок</i> расположения поселений <i>по росту их расчетной бюджетной обеспеченности</i>

Таблица 3.4

Прочие региональные фонды

	Региональный фонд компенсаций	Региональный фонд муниципального развития	Региональный фонд софинансирования социальных расходов
Цель фонда	финансирование исполнения органами МСУ отдельных гос. полномочий	долевое финансирование инвестиционных программ	долевое финансирование приоритетных социально значимых расходов
Порядок образования и методика распределения	ФЗ о бюджете или закон субъекта РФ о бюджете	закон субъекта РФ	закон субъекта РФ
Объем фонда	ФЗ о бюджете или закон субъекта РФ о бюджете	закон субъекта РФ	закон субъекта РФ
Источник формирования	собственные доходы субъекта РФ и субвенции из федерального ФК	собственные доходы субъекта РФ	собственные доходы субъекта РФ
Принципы распределения	исходя из численности населения (опдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом различий в стоимости предоставления бюджетных услуг	конкурсный отбор инвестиционных программ в соответствии с законами субъекта РФ	софинансирование приоритетных социально значимых расходов
Передача средств фонда	субвенция	субсидия	субсидия

Законом предусмотрена возможность формирования в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда муниципального развития и регионального фонда софинансирования социальных расходов, которые по своим целям аналогичны со схожими федеральными фондами. Предусматривается возможность формирования и иных фондов финансовой помощи местным бюджетам.

Федеральным законом закреплено положение, согласно которому использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов тех или иных муниципальных образований не допускается. Применение этой нормы на практике позволит повысить объективность распределения средств финансовой помощи и снизить иждивенческие настроения муниципальных образований. Кроме того, для всех типов муниципальных образований финансовая помощь может быть заменена дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Еще одним новшеством является введение ограничения по объемам трансфертов из фондов для конкретного муниципального образования исходя из соотношения бюджетной обеспеченности муниципалитета и средних по региону показателей. Таким образом, муниципалитет, получающий дотации, не должен в результате оказаться в лучшем положении, чем муниципалитет, таких дотаций не получающий.

В соответствии с двумя подходами к бюджетному выравниванию в рамках общей теоретической модели выделяются два типа моделей: модель выравнивания условий производства социальных благ на отдельных территориях и модель выравнивания условий бюджетной деятельности (бюджетных потенциалов) территорий.

При выборе конкретного метода выравнивания необходимо принимать во внимание следующие практические аспекты. Применение более сложных процедур выравнивания, как правило, обеспечивает теоретически более эффективное выравнивание по одному из указанных выше принципов. Вместе с тем более сложные методики выравнивания требуют наличия большего объема статистической информации для расчета выравнивающих дотаций. В связи с этим могут возникнуть определенные сложности. Во-первых, объем статистических индикаторов на муниципальном уровне в России крайне ограничен. Во-вторых, качество определенных индикаторов, рассчитываемых на

муниципальном уровне, вызывает нарекания. В связи с этим можно констатировать, что чем сложнее предложенная методика выравнивания, тем больше вероятность некорректного определения объема дотации в связи с некачественными статистическими показателями, используемыми для расчета. Повышение качества статистики требует дополнительных финансовых ресурсов из бюджета. Значительные расходы на улучшение качества статистических индикаторов снижают возможности бюджета осуществлять выравнивание. В связи с этим орган власти, осуществляющий выравнивание, должен найти оптимальное сочетание сложности методики и, соответственно, эффективности выравнивания со стоимостью дополнительной статистической информации, требующейся для корректного расчета дотаций, либо с вероятностью некорректного расчета дотаций с использованием некачественных статистических индикаторов.

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

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

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

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

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

Н. П. Грацианова

Старший преподаватель кафедры экономики Мурманского
института экономики и права, г. Мурманск

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

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

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

Для этого необходимо решить следующие задачи:

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

Бюджетная политика – это совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства. Содержание бюджетной политики многогранно и охватывает не только последовательность этапов ее разработки, но и детальную проработку ее функционального и временного аспектов. Бюджетная политика является частью финансовой политики государства и как таковая выступает средством осуществления экономической и социальной политики государства.

Разработка бюджетной политики начинается с определения концептуальных основ развития бюджета, установления его роли в общественном воспроизводстве на соответствующем временном этапе. Затем формируются цели и задачи бюджетной политики, определяемые исходя из основных направлений использования бюджетных отношений в интересах граждан, общества и государства. Четко сформулированные цели и задачи, адекватно отражающие реальную действительность, позволяют увязать все бюджетные меры в единый комплекс, работающий слаженно и целенаправленно. На завершающем этапе бюджетной политики должны вырабатываться конкретные пути решения поставленных целей и задач, позволяющие реализовать основные направления использования бюджетных отношений на том или ином отрезке времени. Научно обоснованная концепция развития бюджета на ближайшее время и отдаленную перспективу в сочетании с основными направлениями использования бюджетных отношений позволяет органично соединить потенциальные свойства бюджета как экономической категории с конкретными путями использования бюджетных отношений.

Рассмотрим содержание бюджетной политики с позиций функционального, временного аспектов (табл. 1) и ее эффективности.

Таблица 1

Содержание бюджетной политики

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА	
Функциональный аспект	Временной аспект
Политика в области доходов бюджета Политика в области расходов бюджета Политика в области обеспечения сбалансированности бюджета Политика эффективного управления государственным, муниципальным долгом Политика в области межбюджетных отношений	Бюджетная стратегия, рассчитанная на перспективу Бюджетная тактика, ориентированная на проведение мероприятий в конкретном финансовом периоде

Функциональный аспект бюджетной политики включает: политику в области доходов бюджета (фискальную), политику в области расходов бюджета, политику в области обеспечения сбалансированности бюджета, политику эффективного управления государственным, муниципальным долгом, политику в области межбюджетных отношений.

Временной аспект бюджетной политики состоит из бюджетной стратегии, рассчитанной на перспективу, и бюджетной тактики, ориентированной на проведение мероприятий в конкретном финансовом периоде. При этом совокупность бюджетных мер тактического характера должна укладываться в рамки принятой бюджетной стратегии и ни в коем случае не противоречить ей во избежание отрицательных последствий как в бюджетной сфере, так и в целом в экономике.

Основу бюджетной политики составляют стратегические направления экономической и социальной политики государства; именно они определяют размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов, перспективы использования бюджетных средств в интересах решения главных социальных и экономических задач государства. В условиях рынка бюджетная политика – главный рычаг определения основных направлений экономического воздействия государства на общественное производство.

Для обеспечения эффективности бюджетной политики при ее разработке должны соблюдаться определенные требования. Главное из них – научный подход к ее разработке, учитывающий реальное состояние экономики, финансов и бюджетной системы страны. Бюджетная политика не может быть эффективной, если четко не определены основные ее направления на ближайший период и перспективу, не сформулированы главные цели и первоочередные задачи. При этом обоснованность выдвигаемых мер и предстоящих решений должна подкрепляться соответствующими расчетами, позволяющими определить не только общую стоимость затрат государства в связи с принимаемыми решениями, но и отдаленные финансовые последствия. Результативность бюджетной политики во многом зависит также от соблюдения двух условий:

- 1) политической стабильности в стране;
- 2) высокого уровня профессионализма работников бюджетной сферы.

В разработке бюджетной политики участвуют законодательные (представительные) и исполнительные органы власти, причем полномочия разных ветвей и уровней власти различаются в разных странах в зависимости от особенностей государственного устройства, историче-

ских традиций, сложившихся принципов разграничения полномочий и т. п. Специфика конституционного строя современной России обусловила то, что приоритет в разработке бюджетной политики принадлежит Президенту Российской Федерации, который определяет основные ее направления, цели и задачи на текущий год и на перспективу в ежегодных посланиях Федеральному собранию. Именно Бюджетное послание Президента Российской Федерации задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, которые должны соответствовать общим целям и задачам экономической и социальной политики государства.

Инструментами реализации бюджетной политики выступают бюджетное право и бюджетный механизм. Однако для полной реализации бюджетной политики и обеспечения ее высокой результативности необходимо, чтобы нормативно-правовая база функционирования бюджета была адекватна условиям развития страны, а бюджетный механизм слаженно и эффективно работал.

Бюджетный механизм – составная часть финансового механизма, представленная совокупностью видов и форм организации бюджетных отношений, специфических методов мобилизации и использования бюджетных средств, принципов планирования и финансирования, условий и методов осуществления финансового контроля.

Бюджетный механизм используется для целенаправленного воздействия на экономику через формы организации бюджетных отношений, методы мобилизации бюджетных средств, условия и принципы их расходования и через величину бюджетных средств, мобилизуемых и используемых государством, его региональными структурами, органами местного самоуправления. В зависимости от экономического содержания разных групп бюджетных отношений в структуре бюджетного механизма выделяют три звена:

- 1) мобилизация денежных средств в федеральный, региональные и местные бюджеты;
- 2) расходование бюджетных средств путем их предоставления юридическим и физическим лицам;
- 3) межбюджетное распределение и перераспределение финансовых ресурсов.

В каждом из звеньев есть элементы: конкретные виды бюджетных расходов, доходов и поступлений. Так, элементами звена мобилизации денежных средств являются конкретные виды налоговых платежей и неналоговых поступлений, например, налог на добавленную стоимость (НДС), налог на прибыль организаций, налог на доходы физических

лиц, дивиденды по акциям, принадлежащим государству, и др.; звена предоставления бюджетных средств – конкретные виды бюджетных расходов, например, на содержание аппарата управления, на федеральные, региональные и муниципальные целевые программы, на погашение государственного и муниципального долга и др.; звена межбюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов – формы поступления средств в процессе межбюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов, например, отчисления от регулирующих доходов, трансферты, дотации, субсидии. Функционируют звенья бюджетного механизма с помощью методов, способов, условий, определяющих объем и движение бюджетных ресурсов. Способы исчисления бюджетных доходов, порядок внесения платежей, принципы и условия бюджетного финансирования, различного рода санкции и т. п. – это части бюджетного механизма, определяющие возможности количественного и качественного воздействия бюджета на экономику. При этом количественное влияние характеризуется объемом и пропорциями мобилизуемых и перераспределяемых бюджетных средств. В зависимости от того, сколько и где изымается денежных средств в распоряжение государства, куда и в каких объемах направляются бюджетные ассигнования, формируются возможности расширения общественного производства, повышения его технической оснащенности, роста квалификации кадров, улучшения социально-культурного обслуживания населения и т. д.

В структуре бюджетного механизма выделяются отдельные блоки, что обусловлено функциональными особенностями управления бюджетными отношениями. При функционально-управленческом подходе к бюджетному механизму в его составе выделяют следующие блоки:

- а) бюджетного планирования и бюджетного прогнозирования;
- б) исполнения бюджета;
- в) бюджетного контроля.

Каждому из блоков присущи специфические методы, с помощью которых решаются задачи, возникающие на каждой стадии бюджетного процесса. С помощью особых приемов, используемых в блоке бюджетного планирования, составляются финансовые планы, отражающие мобилизацию и расходование бюджетных средств на уровне Федерации, регионов, муниципальных образований. Составляемые в форме баланса доходов и расходов федеральный, региональные и местные бюджеты используются не только для оперативного управления бюджетными отношениями, но и как инструменты бюджетного контроля за общим состоянием экономики и финансов в стране, регионе, муниципальном образовании.

ципальных образованиях. Адресность бюджетных показателей, отражающих через конкретные стадии доходов и расходов многообразные связи бюджета с отраслями экономики, служит основой для их использования в целях контроля за состоянием дел в структурных подразделениях общественного производства. Через бюджетные показатели можно следить за экономическими и социальными процессами, расценивая отклонения фактических данных от ранее запланированных как своеобразные сигналы для принятия оперативных правительственных решений.

На построение бюджетного механизма существенное влияние оказывает бюджетное устройство страны. Так, в федеральных государствах в зависимости от уровня управления бюджетными процессами в бюджетном механизме выделяют три звена функционирования:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) региональные бюджеты;
- 3) местные бюджеты.

Содержание звеньев, частей и блоков бюджетного механизма на каждом из уровней управления характеризуется спецификой, обусловленной совокупностью бюджетных прав, закрепленных за федеральными, региональными и муниципальными органами и отражающихся в бюджетном законодательстве.

Бюджетный механизм является инструментом осуществления бюджетной политики и в целом финансовой политики государства, регионов, муниципальных образований. С его помощью государственные и муниципальные органы стремятся обеспечить решение задач, сформулированных в основных направлениях финансовой и бюджетной политики на соответствующий период времени, исходя из целей, поставленных ходом экономического и социального развития страны.

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

В качестве критериев эффективности бюджетной политики предлагаются следующие показатели:

- уровень собираемости бюджетных доходов в целом, налогов, в частности; уровень выполнения бюджетных обязательств;
- величина бюджетного дефицита и темпы роста государственного долга; объем финансовых ресурсов, отвлекаемых на обслуживание регионального бюджета;
- формы и методы, используемые для финансирования дефицита регионального бюджета;
- динамика валового регионального продукта;
- уровень безработицы.

Применяя данные подходы к понятию бюджетного механизма и критерии эффективности к анализу бюджетной политики конкретного региона, можем предложить пути совершенствования бюджетной политики данного региона, например, Мурманской области.

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

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

кредитов и займов как на текущие нужды, так и на инвестиционные цели.

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

Этому могут способствовать следующие мероприятия:

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

Наиболее эффективным инструментом совершенствования бюджетной политики регионов сегодня является переход на казначейскую систему исполнения региональных бюджетов. Это приводит к качественным изменениям всего механизма финансирования. Бюджетные средства, минуя счета соответствующих распорядителей и посредников, при казначейском исполнении доводятся непосредственно до каждой бюджетной единицы. То есть на практике происходит разделение распорядительных функций.

Основные направления перехода на казначейскую систему:

1. Построение комплексной автоматизированной системы управления бюджетным процессом, обеспечивающей полную автоматизацию процесса казначейского исполнения бюджета.
2. Оптимизация деятельности Департамента финансов.
3. Учет и контроль за средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Функциональные возможности автоматизированной системы управления позволяют:

- оперативно исполнять бюджет города, включая районы;
- финансировать распорядителей и получателей средств бюджета строго по мере возобновления потребностей;

- осуществлять стопроцентный предварительный контроль всех платежей бюджета;
- иметь полную прозрачность бюджета в режиме реального времени;
- автоматически получать отчеты, сводки и другую информацию на любой момент времени по запросу пользователя в рамках его полномочий;
- учитывать поступившие доходы в разрезе территорий, крупных плательщиков, а также распределять поступившие сборы согласно утвержденным в бюджете нормативам по территориальным управлениям департамента финансов;
- экономить бюджетные средства за счет сокращения времени прохождения финансовых потоков от бюджета до поставщиков товаров и услуг, за счет централизации бюджетных средств и др.

Изучение опыта российских регионов показывает, что результаты внедрения таких мероприятий положительно влияют на бюджетную сферу в регионе. Например, в Тамбовской области время прохождения бюджетных средств значительно сократилось, за два года в 5,3 раза снизился объем просроченной задолженности по заработной плате из-за отсутствия бюджетного финансирования. В Волгограде за 2002 г. экономия бюджетных средств составила около 15 млн. руб.

Переход на казначейскую систему и выполнение данных предложений непосредственным образом влияют на уровень жизни населения Мурманской области, начиная от своевременного получения заработной платы работниками и заканчивая выполнением всех запланированных в региональном и местных бюджетах социальных программ. Более эффективная бюджетная политика, основанная на современных комплексных информационных системах, может стать важнейшим инструментом экономического роста в регионе.

В Мурманской области в 2004 г. принята Программа перехода на казначейскую систему исполнения областного бюджета. Анализируя исполнение областного бюджета в 2003-2004 годах (рис. 1), можно сделать вывод о том, что исполнение бюджета за 2004 г. прошло более успешно, чем в 2003 г.: из 21 наименований статей в 16 наблюдается значительный рост.

Диаграмма на рисунке 1 указывает на то, что казначейское исполнение бюджета в Мурманской области уже сыграло положительную роль в использовании бюджетных средств.

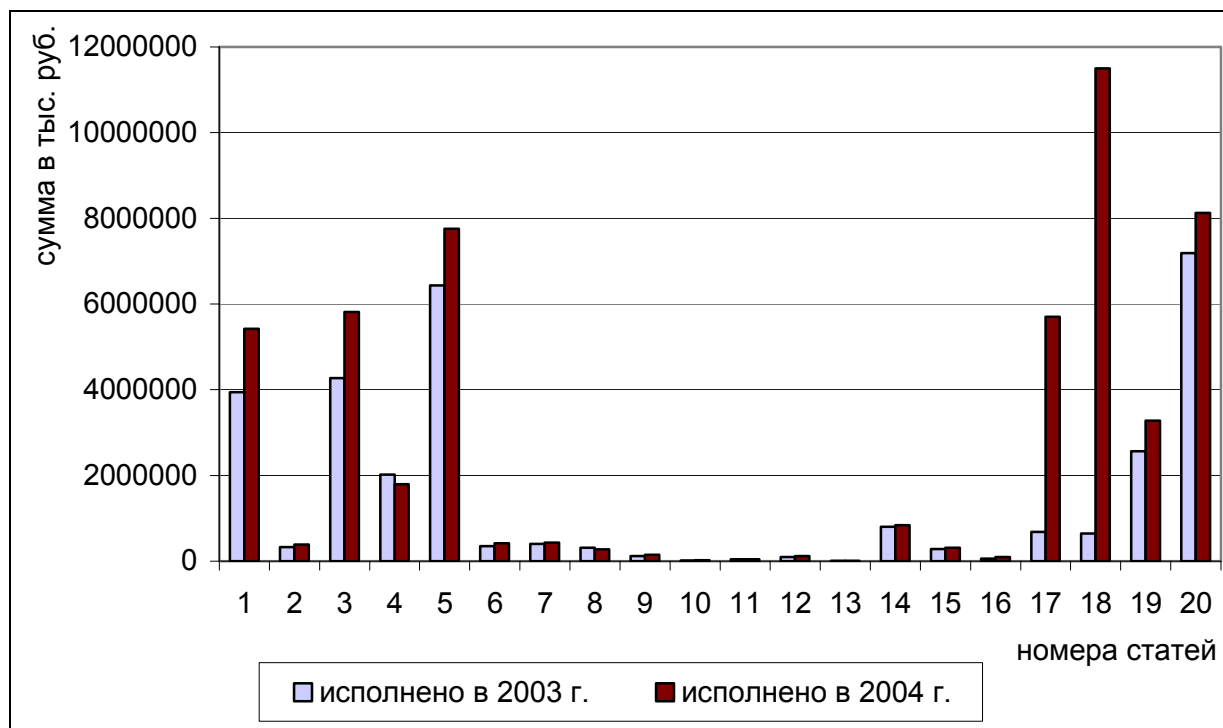


Рис. 1. Исполнение бюджета за 2003 – 2004 гг.

Таким образом, в настоящее время в Мурманской области обеспечен более эффективный контроль за целевым и рациональным использованием бюджетных средств. Мы имеем высокую оперативность и единство бюджетного процесса, что позволяет планировать величину кассовых расходов, совершать разумный маневр финансовыми ресурсами в условиях их дефицитности и практически полностью исключить их нецелевое использование.

Внедренная в Мурманской области автоматизированная система управления бюджетным процессом обеспечила не только автоматизацию отдельных локальных задач, но и полную автоматизацию бюджетной сферы области в условиях сквозного управления. Эта система позволила перейти к распределенной обработке информации в структурных и территориальных подразделениях Департамента финансов и на всех уровнях бюджетной сферы.

Сегодня намечены перспективные направления дальнейшего развития функционирующей системы. В первую очередь необходимо обеспечить учет и контроль за средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, увеличить прозрачность бюджета до уровня бухгалтерских операций каждого бюджетного учреждения, повысить рационализацию расходования бюд-

жетных средств за счет оптимизации взаимодействия бюджетного процесса и процесса осуществления муниципальных закупок.

Полномасштабность отражения в системе финансовых процессов и потенциальные возможности ее дальнейшего развития приближают нас к решению проблемы принятия оптимальных управленческих решений, а в перспективе позволят поставить процесс управления на базу моделирования и прогнозирования экономических ситуаций.

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

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

Список литературы

1. Постановление Правительства Мурманской области от 24 мая 1994 г. № 89-ПП «О программе перехода на казначейскую систему исполнения областного бюджета».
2. Постановление Правительства Мурманской области от 6 октября 2004 г. № 295-ПП «О перечне главных распорядителей, распорядителей и получателей средств областного бюджета на 2004 г.».
3. Закон Мурманской области от 8 июля 2003 г. № 422-01-ЗМО «Об исполнении областного бюджета за 2002 г.».
4. Закон Мурманской области от 3 ноября 2004г. № 514-01-ЗМО «Об исполнении областного бюджета за 2003 г.».
5. Закон Мурманской области от 22 ноября 2004 г. № 521-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2004 г.».
6. Поляк Г. Б. Территориальные финансы: Учеб. пос. / Г. Б. Поляк. М. ВЗФЭИ, 2003.- 479с
7. Силуанов А. Г. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в 2004 году / А. Г. Силуанов // Финансы 2003. № 10. С. 3 – 5.

8. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: Науч.-практич. пособие / А. В. Улюкаев. М.: Дело, 2004. 544 с.

9. Яндиев М. И. Государственные и муниципальные финансы / М. И. Яндиев. М.: ТЕИС, 2000.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

С. И. Гусев

Руководитель управления федерального казначейства МФ РФ
по Алтайскому краю, к. э. н., г. Барнаул

Федерация, ее субъекты и муниципальные образования с экономической точки зрения представляют собой субъекты экономических прав собственности.

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

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

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

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

Поэлементный анализ территориальной структуры собственности показывает особое связующее значение бюджетов всех уровней. Федеральный бюджет, в первую очередь в части финансирования отраслей материального производства и учреждений социальной сферы, формирует определенные стороны региональной структуры собственности. В этой структуре связующее значение бюджетов объективно должно быть отражено соответствующим образом. В этой связи мы предлагаем использовать понятие «бюджетная структура собственности», под которой понимаем соотношение размеров доходов бюджетов всех уровней на данной территории.

Если на территории совокупные доходы федерального, регионального и местных бюджетов составляют определенную величину средств и мы исходим из того, что средства бюджета каждого уровня являются объектом соответствующей формы собственности, то сложение бюджетных доходов на данной территории определит размеры консолидированной бюджетной собственности. Определение долей доходов, собранных на территории каждого бюджета, позволяет нам говорить о бюджетной структуре собственности. Экономическим содержанием этого понятия является распределение доходов между бюджетами различных уровней от экономической деятельности налогоплательщиков на территории.

Бюджетная структура собственности играет важную роль в территориальной структуре собственности. Во-первых, бюджетная структура собственности как совокупность доходов бюджетов на данной территории является источником финансирования социального воспроизводства на данной территории.

Во-вторых, из средств бюджетов соответствующих уровней методами прямого и косвенного регулирования экономики оказывается поддержка субъектам хозяйствования «своей» формы собственности. Как правило, это осуществляется через систему государственного и муниципального заказов.

В-третьих, бюджетная структура собственности через политику расходов на территории взаимодействует с субъектами хозяйствования других форм собственности. Это означает, что бюджетная собственность оказывает воздействие на территориальное воспроизводство в целом.

Таким образом, бюджетная структура собственности характеризует не только участие того или иного бюджета в распределении бюджетной собственности на территории. Важным является ее воздействие на другие элементы территориальной структуры собственности как в разрезе финансирования бюджетной сферы, так и территориального воспроизводства в целом. Средства бюджетов являются исключительными объектами собственности. Следовательно, речь может идти об особых отношениях бюджетной собственности.

Возникновение федеральных и региональных регулирующих налогов, а также их экономическая эффективность воздействия на укрепление налогооблагаемой базы бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований оказывает серьезное воздействие на территориальную структуру собственности. Сам факт увеличения доходов этих бюджетов свидетельствует о том, что в территориальной структуре собственности, а именно в бюджетной структуре собственности, возникает ситуация ее перераспределения вниз по бюджетной вертикали.

Если регулирующие доходы однозначно усиливают региональную структуру собственности, то движение бюджетных средств вниз в форме трансфертов, бюджетных ссуд, субвенций и субсидий оказывает на региональную структуру собственности противоречивое воздействие. Прежде всего, дотационный характер средств фонда финансовой поддержки субъектов РФ значительно снижает не только эффективность этой формы финансовой поддержки территорий, но и усиливает такие негативные тенденции, как нежелание заботиться о повышении налогового потенциала регионов и муниципальных образований, стремление перевести межбюджетные отношения в плоскость неформальных и т. д.

Современный механизм межбюджетных отношений, реализующийся через различные формы финансовой помощи, не способствует реализации федеративных начал в государственном регулировании экономики. Регионы, получающие финансовые ресурсы в форме трансфертов, используют их прежде всего вне законодательного, социального и экономического поля государственной экономической политики. Они продолжают оставаться по своему экономическому содержанию дотациями.

Существующие пропорции в распределении налогов на федеральные, региональные и местные приводит к ослаблению налогооблагаемой базы региональных и местных бюджетов. С другой стороны, распределение расходных полномочий по вертикали бюджетной системы закономерно приводит к формированию устойчивых дефицитов ре-

гиональных и местных бюджетов. Принципиальное решение вопроса заключается в перераспределении бюджетных средств от федерального бюджета. Одним из элементов этого перераспределения является формирование группы регулирующих федеральных и региональных налогов, образующих регулирующие бюджетные доходы.

Актуальность такой постановки вопроса обусловлена не только необходимостью увеличения размеров доходов местных бюджетов, но и ликвидацией встречных финансовых потоков. В этой связи реформирование межбюджетных отношений по пути совершенствования регулирующих доходов представляется предпочтительным по сравнению с предложениями реформировать деятельность различного рода фондов финансовой помощи территориальным бюджетам.

Основываясь на этом выводе, автором предложена методика распределения доходов между бюджетами через регулирующие налоги на основе фактора собственности (рис. 1). Она может эффективно работать и регулировать межбюджетные отношения не только по линии «федеральный центр – субъекты Федерации», но и в системе «субъект Федерации – муниципальные образования». Данный аспект проблемы представляется важным в связи с тем, что в законах, регламентирующих межбюджетные отношения на региональном уровне, к собственным доходам местных бюджетов относятся доли федеральных налогов, закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе.

Согласно методике, распределение доходов от регулирующих налогов на основе фактора собственности, т. е. доли доходов от НДС, акцизов, разделенных ставок налога на прибыль и на доходы с физических лиц выступают как фиксированные величины. Это позволяет создать гарантии не только правовой, но и экономической защиты интересов бюджетов муниципальных образований.

Таким образом, собственность выступает значительным фактором развития межбюджетных отношений. Через свою территориальную структуру собственность определяет бюджетный процесс в целом и межбюджетные отношения в частности. Данная закономерность проявляется в масштабах национальной экономики. С другой стороны, собственность, как никакой другой фактор, соответствует по большому счету современным требованиям реформирования бюджетного процесса и межбюджетных отношений. Кроме собственности мы не найдем никаких других реальных экономических оснований таким принципам межбюджетных отношений, как равенство и самостоятельность бюджетов различных уровней.



Рис. 1. Методы распределения доходов между бюджетами через регулирующие налоги на основе фактора собственности (на примере НДС и налога на прибыль)

Примечание: При расчетах использованы: по налогу на прибыль для налогоплательщиков федеральной собственности – действующие нормативы, во всех остальных случаях – предлагаемые автором.

Процесс децентрализации бюджетной системы, в федеративном смысле этого понятия, также опирается на реалии собственности. Именно собственность и учет ее влияния на межбюджетные отношения создают самую прочную налогооблагаемую базу.

Регулирование бюджетных потоков в бюджетной структуре собственности зависит, прежде всего, от условий формирования доходных и расходных статей бюджетов, в числе которых соотношение закрепленных и регулирующих налогов, принципы и механизм определения и утверждения нормативов отчислений от регулирующих налогов, масштабы дотирования и субсидирования бюджетов, порядок расчета минимального бюджета, подходы к формированию фондов финансовой помощи территориям. Гарантией эффективного и целенаправленного управления бюджетной собственностью станет регламентация бюджетных потоков органами федерального казначейства. Это объясняется следующим.

Как известно, государственная и муниципальная собственность подразделяется на две части: государственную и муниципальную казну; имущество, закрепленное за государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 Гражданского кодекса РФ). Соответственно различают осуществление права государственной и муниципальной собственности в отношении казенного имущества и в отношении имущества, закрепленного за соответствующими предприятиями и учреждениями как самостоятельными юридическими лицами.

Традиционно представителями государства и муниципальных образований в отношении бюджетных средств признаются законодательные (представительные) органы, осуществляющие от имени общественно-территориальных образований правомочие распоряжения. Право законодательных (представительных) органов рассматривать и утверждать бюджеты закреплено в ст. 153 Бюджетного кодекса РФ.

Ныне действующее законодательство, определяющее компетенцию органов власти и местного самоуправления, позволяет назвать и другой орган, который осуществляет правомочия общественно-территориальных образований по владению, пользованию и распоряжению бюджетными средствами. Согласно п. 3 ст. 167 БК РФ и п. 8 Положения «О федеральном казначействе Российской Федерации» одной из главных задач органов казначейства является управление бюд-

жетными средствами (управление бюджетными доходами и расходами).

Здесь, очевидно, встает вопрос о соотношении понятий «управление бюджетными средствами» и «владение, пользование и распоряжение бюджетными средствами». Нетрудно заметить, что во всех случаях в управление включаются полномочия по владению, пользованию и распоряжению управляемым имуществом. Поэтому можно заключить, что действующее финансовое законодательство возлагает осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения бюджетными средствами от имени государства и муниципальных образований помимо законодательных (представительных) органов также на органы федерального казначейства.

Правомочие владения бюджетными средствами реализуется Министерством финансов РФ в связи с тем, что именно органам федерального казначейства, являющимся его структурным подразделением, принадлежат счета федерального бюджета, которые находятся в Банке России (ст. 244 БК РФ). В связи с этим может возникнуть предположение, что владение бюджетными средствами осуществляется банком. Но с этим нельзя согласиться по причине того, что денежные средства, находящиеся на банковском счете, продолжают оставаться в собственности клиента банка. Соответственно и осуществление правомочия владения принадлежит именно клиенту банка, а не самому банку. Отсюда можно заключить, что именно органы федерального казначейства, являясь клиентами Банка России в отношении бюджетных счетов, реализуют от имени Российской Федерации правомочие владения бюджетными средствами.

Своеобразная ситуация складывается с реализацией правомочий пользования и распоряжения бюджетными средствами. Пользование бюджетными средствами практически сливается с распоряжением, поскольку оно состоит в передаче бюджетных средств в ведение государственных юридических лиц (и иных субъектов).

Как получение, так и пользование полученными денежными доходами может осуществляться только путем тех или других сделок с третьими лицами (продажа и приобретение вещей), т. е. путем осуществления правомочия распоряжения.

Итак, осуществление правомочий пользования и распоряжения бюджетными средствами неразрывно. Эти правомочия от имени государства и муниципальных образований осуществляет Министерство

финансов РФ (соответствующие органы субъектов РФ и муниципальных образований), т. к. в его компетенцию входит проведение операций со средствами федерального (территориального) бюджета (ст. 165 БК РФ). Если говорить более конкретно, то платежи за счет средств бюджета производит структурное подразделение Министерства финансов – федеральное казначейство (ст. 243 БК РФ), оно списывает средства с единого счета федерального казначейства (п. 1 ст. 253 БК РФ). При этом оно руководствуется волей, выработанной законодательными (представительными) органами и выраженной в соответствующем акте о бюджете на очередной финансовый год.

Значительную часть имущества государственной и муниципальной казны составляют средства государственных и муниципальных внебюджетных фондов. Осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения этими средствами аналогично порядку, действующему в отношении бюджетных средств соответствующих уровней. Однако реализацией правомочий владения, пользования и распоряжения средствами государственных и муниципальных внебюджетных фондов от имени соответствующих общественно-территориальных образований занимаются сами фонды. При этом руководствуются они волей, сформулированной в акте законодательного (представительного) органа, которым был утвержден бюджет данного внебюджетного фонда.

Статья 148 БК РФ предусматривает исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов федеральным казначейством РФ. Согласно ст. 6 Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» такая норма должна быть введена в действие специальным федеральным законом. Как представляется, с момента принятия этого закона место государственных внебюджетных фондов в отношении осуществления правомочий собственника займет федеральное казначейство.

Таким образом, федеральному казначейству как субъекту управления бюджетной собственностью принадлежит ключевая роль в финансовой системе страны, что позволит сосредоточить на его основе основные рычаги по регламентации бюджетных пропорций в государстве.

ВКЛАД РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ В БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

В. А. Гуртов

Директор центра бюджетного мониторинга Петрозаводского
государственного университета, д. ф-м. н., профессор,
г. Петрозаводск

Бюджет муниципалитета или субъекта Федерации – важнейший инструмент исполнительной и законодательной власти в формировании и осуществлении социально-экономической политики. Для многоуровневой бюджетной системы принципиально важное значение приобретают межбюджетные отношения. Открытость и прозрачность бюджетного процесса на всех его стадиях обеспечиваются доступом к идентичной информации о бюджете и бюджетном процессе для властных структур и граждан, понятностью бюджетной информации и возможностью граждан влиять на бюджетную политику [1-3].

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

Сложность проведения анализа душевой обеспеченности за счет бюджетов всех уровней на территории муниципального образования вызвана тем, что учет расходов муниципального бюджета ведется муниципальным финансовым органом, учет расходов регионального бюджета на территории муниципалитета возможен только через анализ территориальных расходов бюджетополучателей, а учет расходов федерального бюджета на территории муниципалитета осуществляется органами федерального казначейства [3-5]. На рисунке 1 приведена диаграмма, характеризующая среднедушевые расходы за 2004 год за счет муниципального, республиканского и федерального бюджета на территории муниципальных образований Республики Карелия.

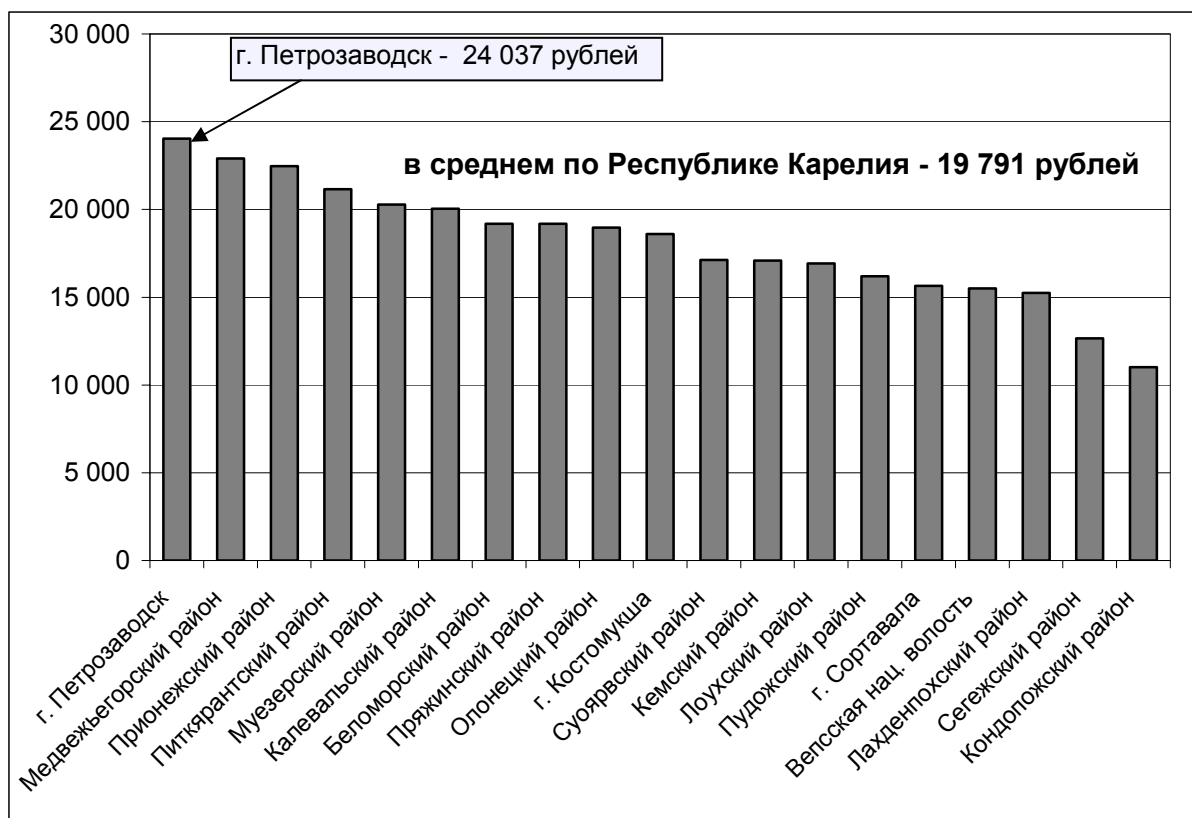


Рис. 1. Среднедушевые расходы за счет муниципального, республиканского и федерального бюджета на территории муниципальных образований Республики Карелия за 2004 год

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

На рисунке 2 приведена среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия за счет муниципальных бюджетов. Обратим внимание, что для города Петрозаводска ситуация изменилась на противоположную, и по душевой обеспеченности за счет муниципальных бюджетов Петрозаводск находится на последнем месте, а город – Костомукша на первом.

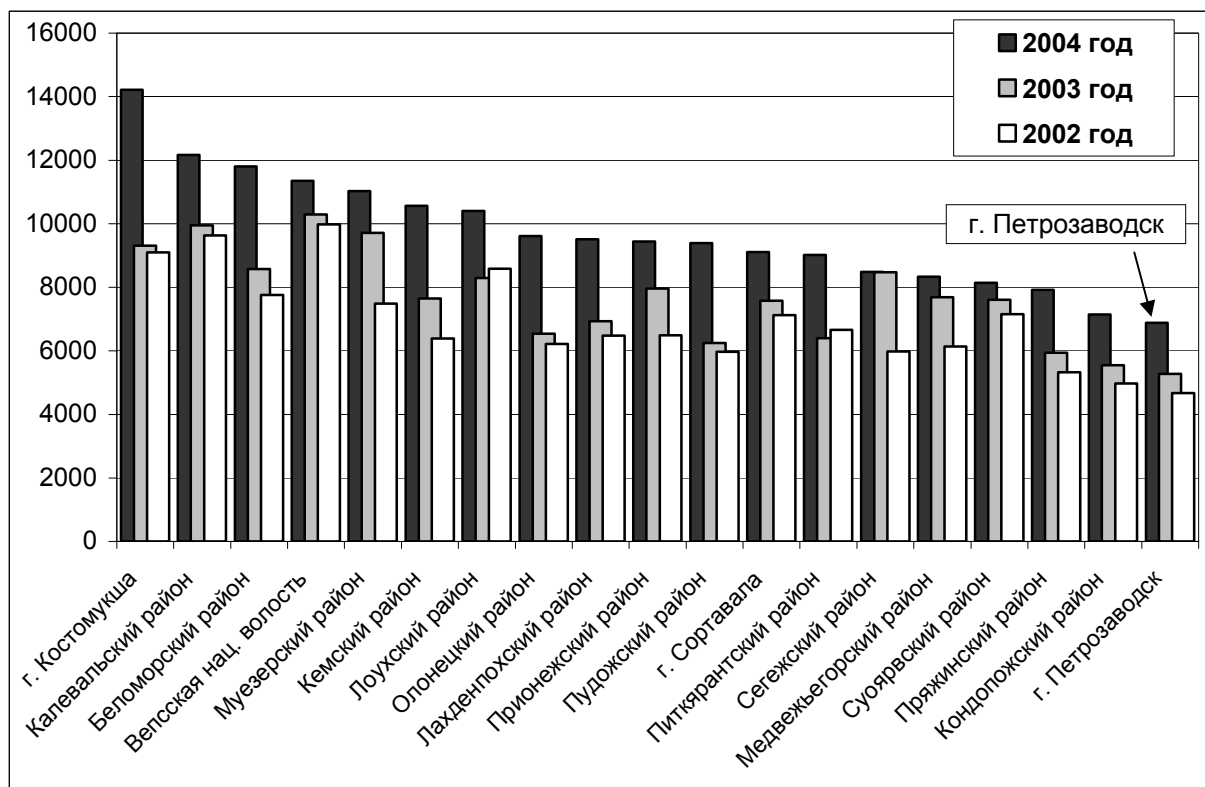


Рис. 2. Среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия (за счет муниципальных бюджетов)

На рисунке 3 приведена среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия за счет федерального бюджета. Обратим внимание, что для города Петрозаводска ситуация изменилась на противоположную по сравнению с душевой обеспеченностью за счет муниципальных бюджетов и, как видно из рисунка 3, Петрозаводск находится на первом месте, а город Костомукша – ближе к концу.

На рисунке 4 приведена среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия за счет республиканского бюджета. Город Петрозаводск занимает среднюю позицию, а город Костомукша по-прежнему находится ближе к концу диаграммы.

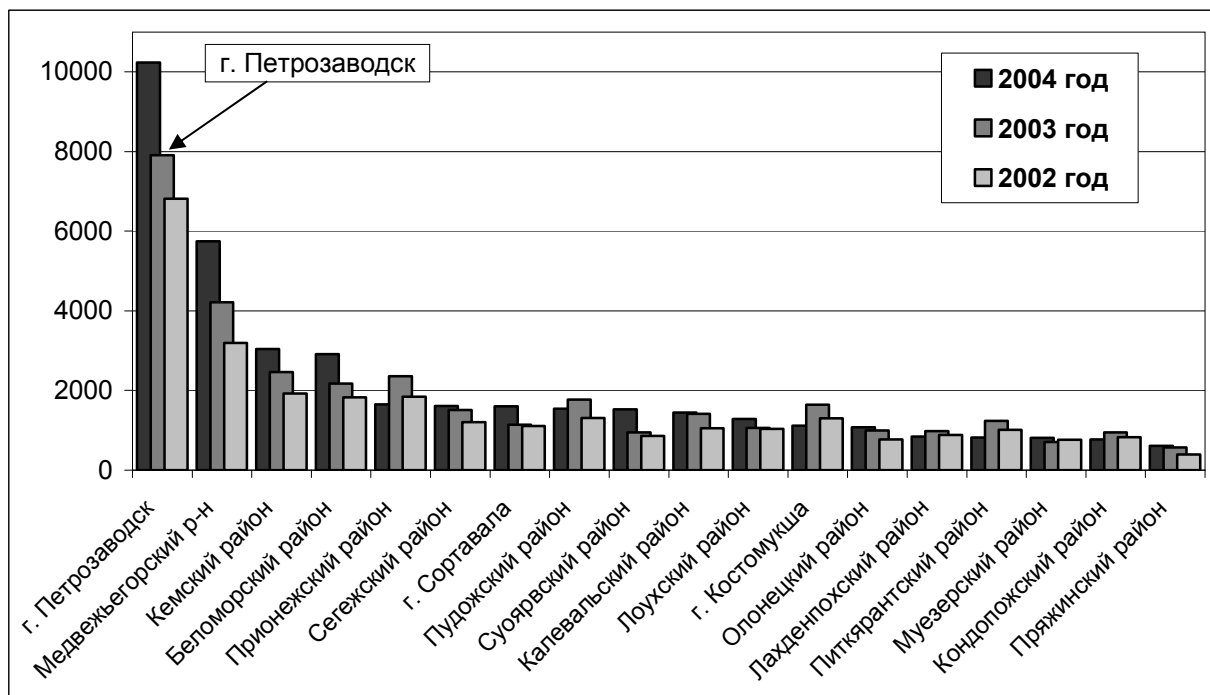


Рис. 3. Среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия (за счет федерального бюджета)

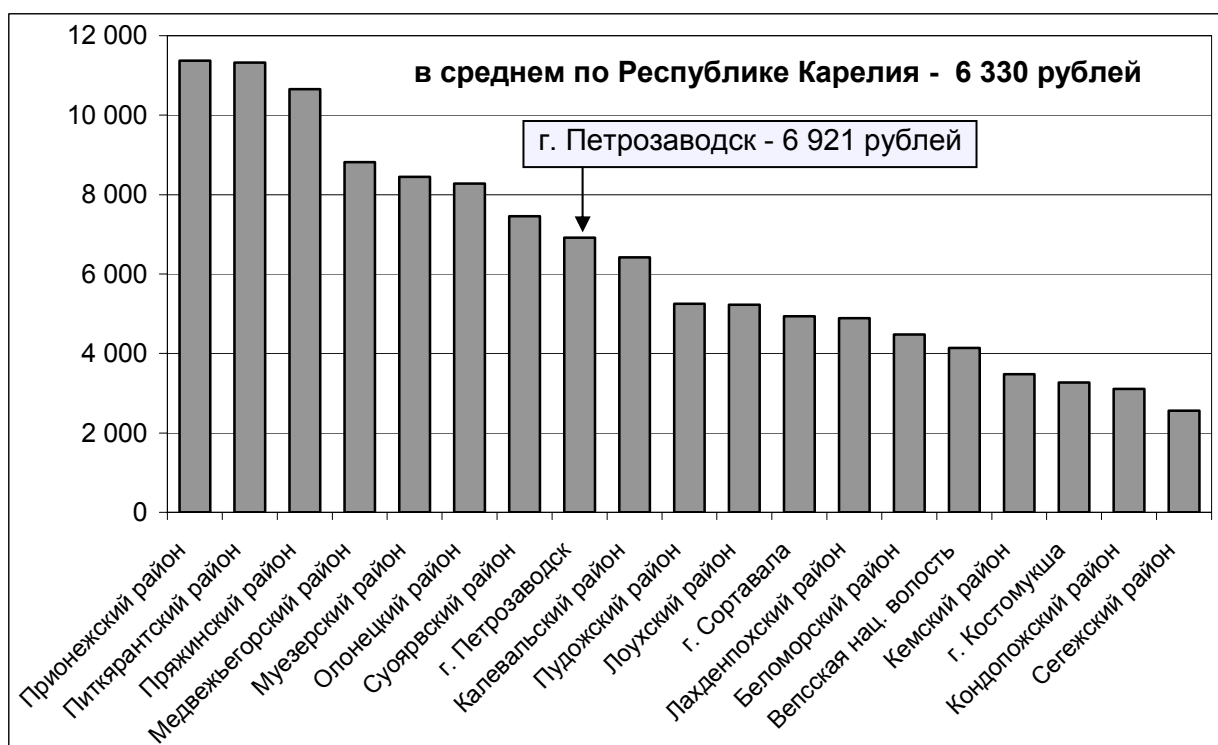


Рис. 4. Среднедушевая бюджетная обеспеченность муниципальных образований Республики Карелия, 2004 год (за счет республиканского бюджета)

Более подробно функциональная структура расходов по городу Костомукша за счет бюджетов всех уровней, а также каждого в отдельности приведена в таблице 1. Для муниципального бюджета доминирующие статьи расходов: «Образование» – 38%, «Здравоохранение и физическая культура» – 18% и «Жилищно-коммунальное хозяйство» – 16%. Наименьшее значение имеют отрасли «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» и «Сельское хозяйство и рыболовство».

Для регионального бюджета доминирующие статьи расходов: «Здравоохранение и физическая культура» – 30%, «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» – 11%. Наименьшее значение имеют отрасли «Культура, искусство и кинематография» и «Средства массовой информации».

Для федерального бюджета доминирующие статьи расходов: «Социальная политика» – 32%, «Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия» – 30%. Наименьшее значение имеют отрасли «Промышленность, энергетика и строительство» и «Сельское хозяйство и рыболовство».

При суммировании расходных обязательств бюджетов всех уровней доминирующие статьи расходов выглядят следующим образом: «Образование» 32%, «Здравоохранение и физическая культура» – 19%, «Социальная политика» и «Жилищно-коммунальное хозяйство» – по 12%. Наименьшее значение имеют отрасли «Обслуживание государственного и муниципального долга» и «Средства массовой информации». Наименьшее значение имеют отрасли «Транспорт, связь и информатика» и «Средства массовой информации».

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год» года и законом Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2004 год» установлено, что доходы федерального бюджета и бюджета Республики Карелия, поступающие в 2004 году, формируются за счет доходов от уплаты федеральных и региональных налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений [4, 5].

Таблица 1

Исполнение расходной части бюджета по городу Костомукиа в 2004 году

№	Код, наименование статьи	Муниципальные расходы		Региональные расходы		Прямые расходы федерального бюджета		Расходы за счет всех уровней бюджета	
		кассовое исполнение	% от «всего»	кассовое исполнение	% от «всего»	кассовое исполнение	% от «всего»	кассовое исполнение	% от «всего»
1	0100 – Государственное управление и местное самоуправление	21 018	4.89	5 870	5.94	3 058	9.01	29 946	5.32
2	0500 – Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1 358	0.32	11 331	11.46			12 689	2.25
3	0700 – Промышленность, энергетика и строительство	19 534	4.54	660	0.67	700	2.06	20 894	3.71
4	0800 – Сельское хозяйство и рыболовство	487	0.11	2 976	3.01	385	1.14	3 848	0.68
5	0900 – Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия			922	0.93	10 211	30.09	11 133	1.98
6	1000 – Транспорт, связь и информатика	2 343	0.54					2 343	0.42
7	1200 – Жилищно-коммунальное хозяйство	67 398	15.67					67 398	11.97
8	1300 – Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	179	0.04	9 841	9.95			10 020	1.78
9	1400 – Образование	163 859	38.10	9 794	9.90	6 330	18.65	179 983	31.98
10	1500 – Культура, искусство и кинематография	11 707	2.72	447	0.45			12 154	2.16
11	1600 – Средства массовой информации	584	0.14	90	0.09			674	0.12
12	1700 – Здравоохранение физическая культура	75 781	17.62	30 066	30.40	2 338	6.89	108 184	19.22
13	1800 – Социальная политика	50 785	11.81	8 221	8.31	10 914	32.16	69 920	12.42
14	1900 – Обслуживание государственного и муниципального долга	1 120	0.26					1 120	0.20
15	3000 – Прочие расходы	13 877	3.23					13 877	2.47
16	3100 – Целевые бюджетные фонды			18 680	18.89			18 680	3.32
17	Всего	430 030	100	98 898	100	33 936	100	562 863	100

В приложениях к законам установлены нормативы отчислений федеральных налогов и сборов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и нормативы отчислений федеральных и региональных налогов и сборов в бюджет Республики Карелия и местные бюджеты Республики Карелия на 2004 год. В федеральном перечне находится 34 налога и сбора со 100% зачислением в федеральный бюджет и 26 со 100% зачислением в консолидированный бюджет субъекта Федерации. В республиканском перечне находится 11 налогов и сборов со 100% зачислением в бюджет Республики Карелия и 8 со 100% зачислением в местные бюджеты. 34 наименования налогов и сборов отнесены к регулируемым доходам, распределяемыми между республиканским и муниципальными бюджетами.

На рисунках 5 – 7 приведено распределение регулируемых налогов и сборов с территории, зачисляемых в федеральный, республиканский и муниципальные бюджеты.

Для Республики Карелия регулируемые доходы были в сумме 11 439 млн. рублей и распределялись следующим образом: 37% – в федеральный бюджет, 42% – в республиканский и 21% – в муниципальный бюджет.

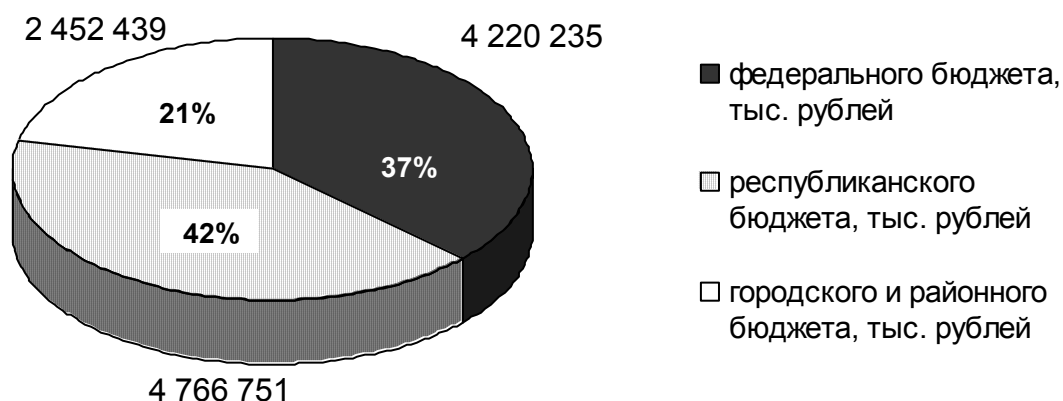


Рис. 5. Долевое распределение регулируемых доходов Республики Карелия в 2004 году

Для города Костомукша регулируемые доходы были в сумме 1 191 млн. рублей и распределялись следующим образом: 42% – в федеральный бюджет, 36% – в республиканский и 22% – в муниципальный бюджет.

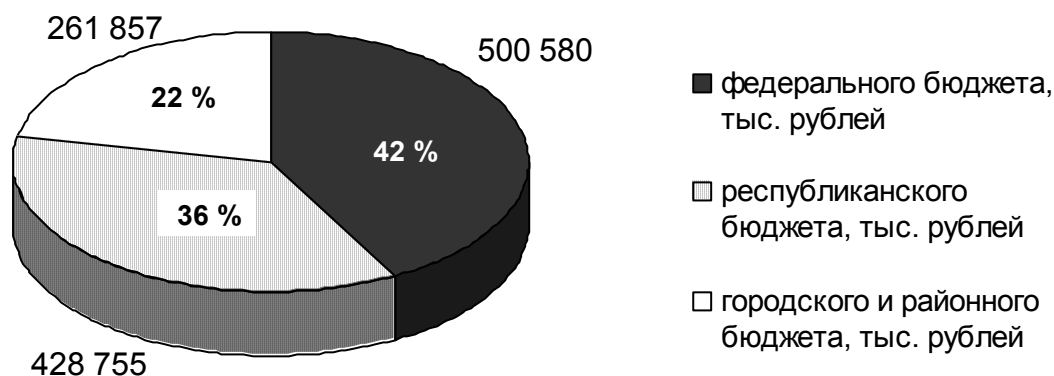


Рис. 6. Долевое распределение регулируемых доходов
г. Костомукша в 2004 году

Для города Петрозаводска регулируемые доходы были в сумме 5 918 млн. рублей и распределялись следующим образом: 47% – в федеральный бюджет, 37% – в республиканский и 16% – в муниципальный бюджет.

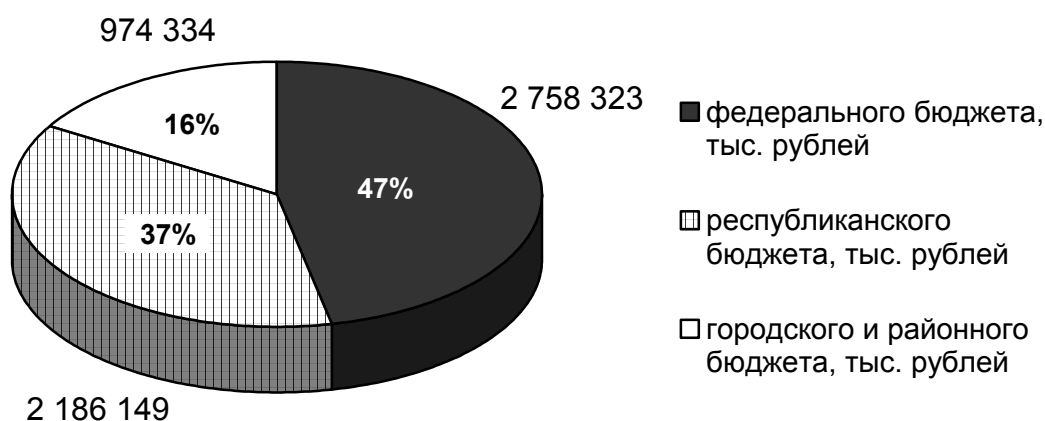


Рис. 7. Долевое распределение регулируемых доходов
г. Петрозаводска в 2004 году

Анализ среднедушевой бюджетной обеспеченности за счет бюджетов различных уровней на территории муниципального образования может позволить более объективно подходить к распределению в рамках существующего законодательства процентного соотношения регулируемых доходов для зачисления в федеральный, республиканский и муниципальный бюджеты. В связи с этим при формировании доходной части муниципального бюджета необходимо учитывать возможность выполнения расходных обязательств муниципальным бюджетом с учетом критерия социальной справедливости при взаимодействии всех уровней бюджетной системы.

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

Список литературы

1. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. Опыт. Проблемы. Перспективы / В. Б. Христенко. М.: Издательство «Дело», 2002. 608 с.
2. Федеральный бюджет и регионы. Структура финансовых потоков/ Под редакцией А. М. Лаврова. М.: Институт «Восток-Запад», 2001. 326 с.
3. Финансы в России: Статистический сборник. М.: Госкомстат России, 2004. 308 с.
4. Федеральный закон от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» (принят ГД ФС РФ 28.11.2003)
5. Закон Республики Карелия от 18.12.2003 № 728-ЗРК (ред. от 14.12.2004) «О бюджете Республики Карелия на 2004 год» (принят ЗС РК 18 декабря 2003 года)

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

А. Г. Захаров, Н. Н. Прядкина

Финансовое управление Оренбургской области, г. Оренбург

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

Налоговые поступления являются основным источником доходов бюджета Оренбургской области. Решение задачи оценки налогового потенциала Оренбургской области и прогноза налоговых поступлений подразумевает исследование следующих основополагающих вопросов:

- возможен ли одинаковый подход ко всем муниципальным образованиям и субъектам налогообложения в регионе?
- от каких налогов и предприятий в большей степени зависит бюджет территорий?
- какие факторы оказывают наиболее существенное влияние на величину налоговых поступлений?
- как смоделировать налоговый потенциал территорий в целях межбюджетного регулирования?

Расчет налогового потенциала может производиться на основе оценки налоговой базы в разрезе муниципальных образований соответствующих типов по агрегированному макроэкономическому показателю (объему промышленного производства, объему товарооборота и т. п.) либо с использованием налоговой базы по видам налогов.

В случае использования агрегированного показателя, отражающего общий уровень развития экономики муниципального образования (т. е. налогового потенциала), расчет оценки налогового потенциала производится на основе соотношения макроэкономического показателя с прогнозируемым поступлением налогов. При необходимости возможно применение поправочных коэффициентов на отраслевую структуру экономики муниципалитета, отражающих различия в уровне налоговых доходов, закрепленных за муниципалитетами, поступающих с равного объема макроэкономического показателя в различных отраслях экономики.

Налоговый потенциал может оцениваться также по видам налогов, если можно выделить и оценить косвенные показатели налоговой базы по этим налогам в разрезе муниципалитетов. Например, для земельного налога, который является основным местным налогом, в качестве такого показателя следует использовать кадастровую стоимость земли (с корректировкой на федеральные и региональные льготы для отдельных категорий налогоплательщиков и земель), подоходного налога – доходы населения, объем фонда оплаты труда, налогов на малый бизнес – объем товарооборота. При этом налоговый потенциал оценивается исходя из предположения, что имеющаяся на территории муниципального образования налоговая база используется со средней по региону эффективностью.

Редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, вступающая в силу с 1 января 2006 года, предполагает обязательное зачисление в бюджеты поселений земельного налога, налога на имущество физических лиц, 10% налога на доходы физических лиц, 30% единого сельскохозяйственного налога. На 1 января 2005 года Оренбургская область имеет в своем составе 47 административно-хозяйственных единиц, которые различаются по масштабам хозяйственной деятельности, структуре и размещению производства, экономическому потенциалу, обеспеченности природными ресурсами и т. д. Для подавляющего большинства муниципальных образований основными доходными источниками являются налог на прибыль, налог на доходы физических лиц и земельный налог.

Посредством корреляционно-регрессионного анализа социально-экономических показателей муниципальных районов (в качестве независимых переменных) и фактических налоговых поступлений (в качестве зависимых переменных) за 200-2004 гг. были выделены факторы, влияющие на объем налоговых поступлений, и определена форма соответствующей функциональной зависимости. На первом этапе проводилась оценка степени влияния каждого из факторов на величину поступлений по каждому из видов налогов и была выделена совокупность наиболее значимых факторов. В числе этих факторов: численность постоянного населения; объем производства промышленной продукции в фактических ценах предприятий (по крупным и средним предприятиям); объем реализации сельскохозяйственной продукции; фонд оплаты труда; оборот розничной торговли; инвестиции в основной капитал; среднегодовая стоимость основных фондов основного производства; площади земель с учетом их кадастровой стоимости.

На втором этапе для каждой административно-хозяйственной единицы были построены уравнения-зависимости по отдельным видам налогов. В частности:

- по налогу на доходы физических лиц линейная зависимость:

$$Y = 0,0501 \times X - 2129,9 ,$$

где Y – поступления налога на доходы физических лиц;

X – фонд оплаты труда.

- по единому налогу на вмененный доход линейная зависимость:

$$Y = 0,0126 \times X - 771,13 ,$$

где Y – поступления единого налога на вмененный доход;

X – оборот розничной торговли.

- по налогу на прибыль линейная зависимость от ряда факторов:

$$Y = 12,19 \times X_1 + 25,07 \times X_2 + 1,15 \times X_3 + 482,3 ,$$

где Y – поступления налога на прибыль;
 X_1 – инвестиции в основной капитал;
 X_2 – объем производства промышленной продукции (по крупным и средним предприятиям);
 X_3 – наличие крестьянских (фермерских) хозяйств.

На следующем этапе с использованием полученных уравнений были рассчитаны налоговые поступления на год на основе фактических значений макроэкономических показателей-факторов за 2002-2004 годы и таким образом определены налоговый потенциал каждой территории ($НП_j$) или объем налоговых доходов, получаемых с территории при усредненных налоговых усилиях местных органов власти.

Индекс налогового потенциала муниципального района (городского округа) рассчитывается по следующей формуле:

$$ИНП_j = (НП_j / H_j) / (НП / H),$$

где

$ИНП_j$ – индекс налогового потенциала j -го муниципального района (городского округа);

H_j – численность постоянного населения j -го муниципального района (городского округа);

$НП$ – суммарный налоговый потенциал всех муниципальных районов (городских округов) области;

H – численность постоянного населения Оренбургской области.

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

БК РФ дает возможность региональным органам государственной власти устанавливать дополнительные отчисления от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации, в местные бюджеты. Нормативы этих отчислений должны быть едиными для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу (поселение, муниципальный район, городской округ) и устанавливаться законом на неограниченный срок. При этом следует учесть, что передаваемые местным бюджетам налоговые доходы, как правило, не могут обеспечить равномерное распре-

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

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

Субъект Российской Федерации самостоятельно принимает решение о том, какую часть средств он передает в виде налоговых отчислений, а какую – в виде финансовой помощи из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Ввиду сильной дифференциации по сбору налогов между муниципальными образованиями в Оренбургской области в 2005 году сделан уклон в сторону дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из регионального фонда финансовой поддержки как основного инструмента межбюджетного регулирования в таких условиях. Особо остро вопрос межбюджетного регулирования встанет с 1 января 2006 года, когда регионам придется вырабатывать межбюджетные отношения не только с городами (городскими округами) и районами (муниципальными районами), но и с поселениями.

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

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

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

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

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

Разработку методики распределения выравнивающих трансфертов целесообразно проводить в несколько этапов.

На первом этапе необходимо определить, из какого бюджета будет осуществляться выравнивание бюджетов поселений регионального или районного. Бюджетный кодекс Российской Федерации обязывает создавать региональный фонд финансовой поддержки поселений, но в нем не указано, в каком объеме должен образовываться данный фонд. Поэтому, учитывая, что дотация из данного фонда может распределяться только исходя из численности жителей в поселениях, то есть без учета налогового потенциала, а также учитывая большое количество муниципальных образований и слабую самостоятельность вновь образованных муниципальных образований, в Оренбургской области выравнивание бюджетов поселений в 2006 году планируется осуществлять через бюджеты муниципальных районов. Кроме того, данный подход позволит сохранить вертикаль власти и контроль органов местного самоуправления муниципального района над органами местного

самоуправления поселений. Для осуществления данной концепции принято решение областной фонд финансовой поддержки поселений сформировать только за счет «отрицательных трансфертов», а при формировании областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) предусмотреть средства на выравнивание поселений. Данный подход позволил не разграничивать на уровне области общий объем муниципальных услуг между бюджетами поселений и бюджетами муниципальных районов.

Второй этап состоит в определении общего объема фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) исходя из объема расходных потребностей, как районного бюджета, так и входящих в него бюджетов поселений, закрепленных доходов и общего объема доходов консолидированного бюджета. Для стабильного развития муниципальных образований объем данного фонда целесообразно закрепить законом субъекта в процентах от доходов регионального бюджета.

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

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

Для оценки относительных различий в расходных обязательствах муниципальных районов (городских округов) в Оренбургской области используется репрезентативная система расходных обязательств, которая включает основные виды расходных обязательств, связанных с решением вопросов местного значения в муниципальных районах (городских округах). Данные вопросы являются наиболее значимыми и зани-

мают наибольший удельный вес в расходах бюджетов муниципальных районов (городских округов), поэтому при определении индекса бюджетных расходов было принято решение не учитывать различия по всем остальным вопросам, входящим в полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов).

Индекс бюджетных расходов муниципальных районов (городских округов) рассчитывается по следующей формуле:

$$ИБР_j = \sum_{i=1}^n a_i ИБР_{ji},$$

где $ИБР_j$ – индекс бюджетных расходов муниципальных районов (городских округов);

Σ – знак суммирования;

n – количество видов расходных обязательств, входящих в состав репрезентативной системы расходов;

a_i – доля i -го вида расходов в составе репрезентативной системы расходных обязательств согласно таблице 1;

$ИБР_{ji}$ – индекс бюджетных расходов j -го муниципального района (городского округа) по i -му виду расходов репрезентативной системы расходных обязательств.

Индекс бюджетных расходов муниципального района (городского округа) по отдельному виду расходных обязательств, входящему в состав репрезентативной системы расходов, рассчитывается по следующей формуле:

$$ИБР_{ji} = (П_{ji} * K_{ji} / H_j) / (\Sigma (П_{ji} * K_{ji}) / H),$$

где $ИБР_{ji}$ – индекс бюджетных расходов j -го муниципального района (городского округа) по i -му виду расходов, входящему в состав репрезентативной системы расходов;

$П_{ji}$ – численность потребителей бюджетных услуг j -го муниципального района (городского округа) по i -му виду расходов, входящему в состав репрезентативной системы расходных обязательств, согласно таблице 2;

K_{ji} – коэффициент удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг, отражающий факторы, влияющие на стоимость предоставляемых бюджетных услуг по i -му виду расходов, входящему в состав репрезентативной системы расходных обязательств в расчете на одного потребителя бюджетных услуг в j -м муниципальном районе (городском округе);

H_j – численность постоянного населения j -го муниципального района (городского округа);

N – численность населения Оренбургской области;

Σ_{ji} – знак суммирования.

Перечень вопросов местного значения в муниципальных районах (городских округах), определяющих структуру репрезентативной системы расходных обязательств, а также перечень показателей, определяющих потребителей бюджетных услуг и применяемые к ним коэффициенты удорожания, приведены в таблице 1.

Таблица 1

ВОПРОСЫ

местного значения, определяющие структуру репрезентативной системы расходных обязательств муниципальных районов (городских округов) и показатели для расчета их индекса бюджетных расходов

Вопросы местного значения	Показатель, характери- зующий по- требителей бюджетных услуг	Источник информации	Приме- няемый коэффици- ент удоро- жания	Доля вида расходов в репрезента- тивной сис- теме, про- центы
1	2	3	4	5
1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района (городского округа), контроль за исполнением данного бюджета	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = $0,4733 + 0,556 * K_{mp}$	12
2. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; Организация предостав-	дети в возрасте от 0 до 17 лет	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = $0,33 * K_d + 0,67 * K_{ску}$	41

ления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района; Организация предоставления дополнительного образования				
3. Организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = $K_y * K_d * K_{всн} * K_{ску}$	21
4. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района				26

Индекс бюджетных расходов по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района включает индексы бюджетных расходов по основным видам расходных обязательств, связанных с решением вопросов местного значения поселений. Указанные вопросы местного значения, а также перечень показателей, определяющих долю вида расходов в репрезентативной системе, потребителей бюджетных услуг и применяемые к ним коэффициенты удорожания, перечислены в таблице 2.

Индекс бюджетных расходов по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района рассчитывается аналогично индексу бюджетных расходов муниципального района (городского округа).

ВОПРОСЫ

местного значения, определяющие структуру репрезентативной системы расходных обязательств муниципальных районов (городских округов) и показатели для расчета индекса бюджетных расходов по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений

Вопросы местного значения	Показатель, характеризующий потребителей бюджетных услуг	Источник информации	Применяемый коэффициент удорожания	Доля вида расходов в репрезентативной системе, проценты
1	2	3	4	5
1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района (городского округа), контроль за исполнением данного бюджета	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = $0,6442 + 0,4413 \cdot K_{мп}$	34
2. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения; Организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения; Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = K_u	7

3. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; Охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = $1,3489^{*} \text{Кмп}^{0,3747}$	25
4. Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области		4
5. Капитальный ремонт муниципального жилого фонда	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = Ксжф	18
6. Иные вопросы местного значения поселений	численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов)	Комитет государственной статистики Оренбургской области	коэффициент удорожания = Ку	13

Для выявления коэффициентов удорожания для каждого вида услуг было выбрано несколько факторов (базовых коэффициентов), которые по логическим соображениям могут оказывать существенное влияние на объективные различия стоимости услуг в разных муниципальных образованиях.

Например:

1) коэффициент масштаба районного уровня ($K_{\text{мр}}$), показывающий, во сколько раз средняя численность населения муниципального района (городского округа) по области больше (меньше) численности населения в соответствующем муниципальном районе (городском округе);

2) коэффициент масштаба поселенческого уровня ($K_{\text{мп}}$), показывающий, во сколько раз средняя численность населения поселения по области больше (меньше) средней численности населения в поселениях соответствующего муниципального района (городского округа);

3) коэффициент дисперсности расселения ($K_{\text{д}}$), показывающий удельный вес постоянного населения соответствующего муниципального района (городского округа), проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек;

4) коэффициент уровня урбанизации ($K_{\text{у}}$), показывающий удельный вес городского населения j -го муниципального района (городского округа);

5) коэффициент возрастной структуры населения ($K_{\text{всн}}$), показывающий, во сколько раз удельный вес населения старше и моложе трудоспособного возраста в соответствующем муниципальном образовании больше (меньше) удельного веса данного населения по области.

6) коэффициент стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений ($K_{\text{ску}}$), показывающий, во сколько раз тарифы по коммунальным услугам для бюджетных учреждений в соответствующем муниципальном образовании больше (меньше) средних тарифов по области по области.

7) коэффициент структуры жилого фонда ($K_{\text{сжф}}$), учитывающий площадь муниципального жилого фонда.

Посредством корреляционно-регрессионного анализа были выделены факторы, влияющие на объем расходов по каждому виду услуг, и определена форма соответствующей функциональной зависимости. В качестве зависимых переменных использовались фактически сложившийся индекс бюджетных расходов по соответствующей бюджетной услуге в каждом муниципальном образовании, а в качестве независимых – вышеуказанные базовые коэффициенты.

На первом этапе была проведена оценка степени влияния каждого из факторов на фактически сложившийся индекс бюджетных расходов по каждому из видов бюджетных услуг и была выделена совокупность наиболее значимых факторов, влияющих на фактический индекс бюджетных расходов.

На втором этапе для каждой бюджетной услуги были построены уравнения-зависимости по каждому виду услуг, вошедшему в репрезентативную систему оценки. Например, по расходам муниципального района (городского округа) на формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района (городского округа), контроль за исполнением данного бюджета (фактически расходы на управление) наибольшее влияние оказывает коэффициент масштаба районного уровня, коэффициент корреляции равен 0,87, уравнение зависимости (рис.1) выглядит следующим образом:

$$\text{ИБРу}_{\text{упр}} = 0,556 \cdot K_{\text{мр}} + 0,4733.$$

Данное уравнение и принято за коэффициент удорожания для определения индекса бюджетных расходов на управление районного звена. По аналогичному принципу подбирались уравнения зависимости и по остальным видам расходов.

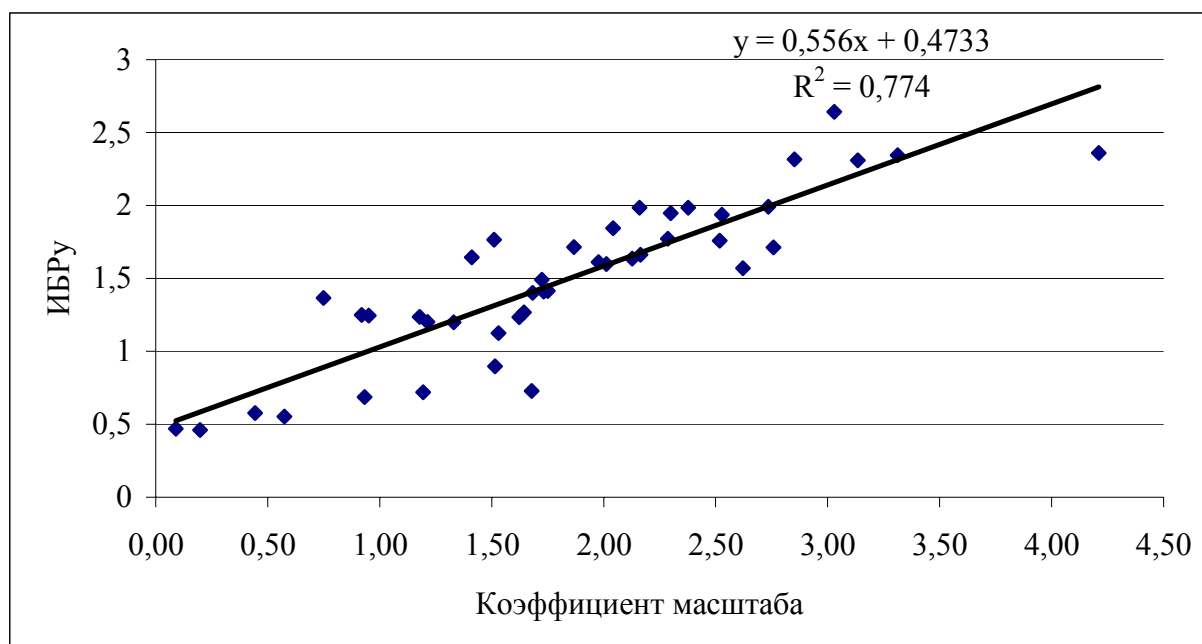


Рис. 1. Зависимость фактически сложившегося индекса бюджетных расходов на управление районного звена от коэффициента масштаба

Пятым этапом в разработке методики является выработка самого механизма распределения. Различные подходы достаточно хорошо прописаны в Приказе МФ РФ от 27.08.2004 № 243 и остается выбрать

только тот, который наиболее полно учитывает экономические возможности региона.

Кроме того, считаем необходимым произвести переход к распределению фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на основе индексной оценки, не учитывающей прогнозные или фактические доходы и расходы муниципальных образований поэтапно, оставив резерв (около 20% общего объема фондов поддержки) на компенсацию в 2006 году тем муниципальным образованиям, объем дотации для которых уменьшился по сравнению с 2005 годом. Данную компенсационную часть ежегодно следует сокращать.

Ввиду незначительного объема регионального фонда финансовой поддержки поселений он будет распределен по численности населения, проживающего в муниципальных образованиях.

Методика распределения районного фонда финансовой поддержки поселений также будет разрабатываться на уровне области и утверждаться законом. В ее основу лягут принципы, положенные в основу методики распределения регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

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

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральный закон от 31.07.98 № 145-ФЗ (ред. от 09.05.2005).
2. Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс в части регулирования межбюджетных отношений».
3. Приказ Минфина России от 27.08.2004 № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

РОЛЬ МАЛОГО БИЗНЕСА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ ЗАТО НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

М. В. Иванова¹, С. В. Анисимова²

¹Зав. кафедрой экономики и права МГПУ,

²Ст. преподаватель кафедры экономики и права МГПУ

Многолетний спор между экономистами о роли государства в рыночной системе бесплоден хотя бы потому, что экономисты до сих пор спорят, а государство все интенсивнее и решительнее вмешивается в экономические процессы. Необходимо ли вмешательство государства в рыночные механизмы? Одни упорно доказывают способность рыночной системы к саморегулированию и отводят государству обратное: неспособность рыночной системы к саморегулированию в такой степени, что она не обеспечивает нормальное бескризисное воспроизводство экономики в целом и каждой ее отрасли в отдельности, чтобы гарантировать структурное равенство уровней экономического развития.

Согласно закону РФ «О закрытом административно-территориальном образовании», закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО) признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

В настоящее время в Мурманской области 28 муниципальных образований, из них 11 бюджетов ЗАТО. Как в обычном городе, так и в ЗАТО развивается малый бизнес. В период 2003-2004 гг. в регионе действовало 2700 малых предприятий, на которых трудилось около 28 тысяч человек. Всего ими было произведено товаров и услуг на 10,3 миллиарда рублей. На сегодняшний день в Мурманской области функционирует около 3019 малых предприятий¹, в том числе 500 – в ЗАТО². Причем постоянно наблюдается тенденция роста предприятий малого бизнеса.

¹ По материалам газеты «Вечерний Мурманск».

² По результатам регистрации в налоговых органах в 2004 г.

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

Одновременно развитие малого бизнеса сказывается и на возможностях местных органов управления проводить более эффективную социально-экономическую политику. Доходы от малого предпринимательства существенно пополняют местные бюджеты, расширяя их возможности.

Согласно Бюджетному кодексу, формирование бюджета в ЗАТО осуществляется с учетом следующих особенностей:

- доходы бюджета закрытого административно-территориального образования распределяются между федеральным и местным бюджетом;
- дефицит бюджета закрытого административно-территориального образования покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

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

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

Таким образом, все налоги, которые платят крупные предприятия, предприятия малого бизнеса и остальные группы граждан, зачисляются

ся в местный бюджет. Естественно, это является положительным фактором в развитии города.

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

- налога на прибыль (примерно 30% занимают перечисления малого бизнеса в общих перечислениях);
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (88%);
- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (80%);
- другие налоги (85-90%)³.

Данные, полученные в ходе исследования, свидетельствуют о тенденции увеличения налоговых доходов, перечисляемых предприятиями малого бизнеса в период 2002 – 2004 гг. (табл. 1):

- сумма налога на прибыль в среднем увеличилась на 24%;
- сумма единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в среднем увеличилась на 45%;
- сумма единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в среднем увеличилась на 15%;
- суммы перечислений с других видов налогов в среднем увеличились 102%⁴.

Таблица 1

*Исполнение бюджета ЗАТО Снежногорск
по доходам 2002 – 2004 гг., тыс. руб.*

Наименование налога (сбора)	Исполнено в 2002 г.	Исполнено в 2003 г.	Исполнено в 2004 г.
Налоговые доходы, всего	130 506	153 474	170 829
В том числе:			
Налоги на прибыль, всего	89 921	107 834	137 870
В том числе:			
Налог на прибыль (доход) организаций	16 486	20 071	19 457
Налог на доход физических лиц	73 435	87 763	118 376
Налог на игорный бизнес	0	0	37
Лицензионные и регистрационные сборы	15	0	363

³ Рассчитаны на основании бюджетов ЗАТО Мурманской области.

⁴ Там же.

Наименование налога (сбора)	Исполнено в 2002 г.	Исполнено в 2003 г.	Исполнено в 2004 г.
Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	264	0	0
Налог с продаж	6 363	3 370	0
Налоги на совокупный доход	861	1 873	4 533
В том числе:			
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности	633	893	2 516
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	228	980	2 017
Налоги на имущество	14 794	22 262	19 721
Налог на имущество физических лиц	64	8	5
Налог на имущество предприятий	14 730	22 254	19 716
Платежи за пользование природными ресурсами	4 395	9 240	7 220
В том числе:			
Плата за пользование водными объектами	273	517	685
Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов	804	1 990	0
Земельный налог за земли городов и поселков	3 318	6 733	6 535
Прочие налоги, пошлины и сборы	13 893	8 895	1 122
В том числе:			
Государственная пошлина	370	601	551
Налог на пользователей автомобильных дорог	13 101	5 213	-1 728
Налог с владельцев транспортных средств	273	370	
Транспортный налог	0	2 544	2 693
Местные налоги и сборы	149	167	-394
Неналоговые доходы, всего	4 099	4 470	7 813
В том числе:			
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	3 195	3 297	4 723

Наименование налога (сбора)	Исполнено в 2002 г.	Исполнено в 2003 г.	Исполнено в 2004 г.
В том числе:			
Арендная плата за земли городов и поселков	648	1 482	1 786
Прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	338	660	842
Прочие неналоговые доходы	1 285	176	503
Перечисление части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов	924	979	1 592
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	0	0	1 735
Административные платежи и сборы	447	550	546
Штрафные санкции, возмещение ущерба	457	623	809
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, всего	0	1 901	4 028
В том числе:			
Рыночные продажи товаров и услуг	0	1 705	3 757
Безвозмездные поступления по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	0	196	271
Итого собственных доходов	134 605	159 845	182 670
Безвозмездные перечисления, всего	381 178	436 565	440 149
в том числе:			
Дотации	271 628	306 686	314 463
Субвенции	109 550	129 879	125 686
В том числе:			
Субвенция на отселение	30 095	41 110	40 890
Субвенция на капвложения	60 030	69 850	67 150
В том числе:			
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	2 993	3 100	2 480
Капитальное строительство	49 436	57 150	54 990
Капитальный ремонт	7 600	9 600	9 680
Программа развития ЗАТО Снежногорск	19 425	18 919	6 920

Наименование налога (сбора)	Исполнено в 2002 г.	Исполнено в 2003 г.	Исполнено в 2004 г.
Субвенция на реализацию Федерального Закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»	0	0	3 675
Субвенция бюджетам ЗАТО на финансирование текущих расходов, связанных с реализацией социальных льгот и гарантий	0	0	7 051
Всего доходов	515 783	596 410	622 819

Налоговые доходы в 2003 году по сравнению с 2002 годом увеличились на 22 968 тыс. рублей (153 474 тыс. руб. – 130 506 тыс. руб.), а в 2004 году по сравнению с 2003 годом на 17 355 тыс. рублей (170 829 тыс. руб. – 153 474 тыс. руб.).

Увеличение доходов связано с кардинальным изменением налоговых ставок, а также изменением пропорций перечислений налогов в бюджеты разных уровней (федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты).

Все полученные средства идут на развитие (поддержание) городов ЗАТО Мурманской области. В настоящее время в закрытых административно-территориальных образованиях Мурманской области проводятся различные мероприятия. Рассмотрим некоторые из них.

Улучшение условий проживания. Например, устанавливают металлические двери с кодовыми замками, ведется наружная отделка жилых домов, детских и средних учебных заведений строительными материалами высокого качества, которые защищают помещение от мороза и влажной погоды. Организовано бесплатное обеспечение детей первого – третьего года жизни специально адаптированными молочными смесями, лекарствами и витаминами. Предоставляются лекарственные препараты на льготных условиях пенсионерам и людям с хроническими заболеваниями.

Ведется строительство развлекательных и спортивных центров. В ЗАТО Видяево уже 2-й год работает спортивно-развлекательный комплекс «Фрегат», в котором имеются боулинг, бильярд, кафе, аквазона. Жители ЗАТО Снежногорск, Полярный и Скалистый могут без особых проблем приехать в ЗАТО Видяево в СРК «Фрегат». В настоящее время в ЗАТО Снежногорск ведется строительство спортивно-оздоровительного комплекса, в котором также будут бассейн, тренажерные залы. В ЗАТО Снежногорск работает спортивный клуб. Регулярно проводятся оздоровительные программы: закупаются вакцины,

медицинское оборудование. Хотелось бы отдельно выделить комплекс биорезонансной терапии «Аура», который появился в ЗАТО Снежногорск в ЦМСЧ–120. На данный момент физиотерапевтическое отделение ЦМСЧ–120 является одним из самых оснащенных в регионе. На вооружении медиков, кроме ставших уже привычными методов лечения и профилактики различных заболеваний (светолечение, УВЧ и СВЧ-терапия), появились такие современные способы, как водолечебница, спелеокамера и установка мониторной очистки кишечника. Каждый из этих методов позволяет успешно работать как с целью профилактики заболеваний, так и существенно помогать больным в реабилитационный период⁵.

Молодежная политика. К работе с молодежью активно привлекаются квалифицированные специалисты, а также выпускники высших учебных заведений. Анализ расходов на развитие молодежной политики позволяет сделать вывод, что в период с 2002 по 2004 гг. финансирование этой политики увеличилось на 200%⁶.

Главы ЗАТО также привлекают работодателей для создания дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан из числа выпускников образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования в возрасте от 16 до 26 лет, впервые ищущих работу.

Директора предприятий малого бизнеса, деятельность которых направлена на обеспечение социально-экономического развития города и обеспечение благополучия населения, награждаются грамотами, почетными подарками, почетными знаками.

Благоустройство территории. В Снежногорске появился «Сквер счастливых событий», предназначенного для людей, мечтающих ознаменовать значимое событие своей жизни посадкой дерева, проводится озеленение городов, строятся более качественные, удобные торговые центры.

Поддержка образования. Дополнительные средства из бюджета городов направляются на поддержку образования. Сегодня во всех школах городов ЗАТО работают квалифицированные педагоги (учителя, преподаватели). Открываются центры дополнительного образования для детей, дома детского творчества, где каждый ребенок может получить дополнительное образование. Педагоги, которые разрабатывают индивидуальные программы для работы с детьми, занимаются в

⁵ Северная субботняя газета. 2005. № 41.

⁶ Анализ проведен по данным местных бюджетов ЗАТО за 2002–2004 гг.

коррекционных классах, используют нетрадиционные формы обучения, дополнительно поощряются из средств местного бюджета. Именно эти доплаты стимулируют педагогов на совершенствование своей деятельности.

Практически в каждом ЗАТО открылось среднеспециальное или высшее учебное заведение. По данным статистики, 50% выпускников этих учебных заведений либо осуществляют свой малый бизнес, либо устраиваются на работу по соответствующей специальности на предприятия малого бизнеса.

Существуют также трудности, с которыми сталкивается малый бизнес: недостаточная поддержка со стороны государственных органов; отсутствие достоверной и полной информации о положении на рынках сбыта продукции и материально-техническом обеспечении производства. Осложняют работу недисциплинированность поставщиков и потребителей, высокая стоимость оборудования. Естественно, все эти трудности препятствуют эффективной деятельности малых предприятий⁷.

В тоже время в ЗАТО Мурманской области отмечаются следующие преимущества малого бизнеса:

- большая адаптивность, гибкость и оперативность реагирования на спрос рынка;
- более экономичное использование ресурсов;
- снижение косвенных расходов, связанных с содержанием управленческих непроизводительных структур;
- мобильность при выполнении работ, связанных с внедрением отдельных образцов новой техники, изобретений.

Эти преимущества позволяют малому бизнесу успешно решать ряд задач:

- ускорять заполнение товарного рынка требующимися потребителям изделиями;
- ускорять внедрение несложных научно-технических достижений;
- полнее удовлетворять потребности городов в строительных и прочих услугах, расширять номенклатуру и качество услуг;
- налаживать выпуск продукции малыми сериями⁸.

Как показывает опыт, малый бизнес позволяет создать условия для повышения заинтересованности каждого работника в конечных результатах труда.

⁷ Волкова О. И. Экономика предприятия. М.: Инфра-М, 2003. С. 84 – 85.

⁸ Там же, с. 84.

ОПЫТ РАЗРАБОТКИ МЕТОДИКИ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ

Л. В. Ивановский

Директор департамента корпоративного управления, Аудиторско-экспертная компания «Балт-Аудит-Эксперт», д. э. н., д. т. н., заслуженный деятель науки РФ, профессор, г. Санкт-Петербург

Выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется посредством бюджетного регулирования через установление регулирующих источников доходов и оказание прямой финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Главная цель оказания финансовой помощи заключается в повышении возможностей регионов с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить выравнивание доступности бюджетных услуг и социальных гарантий для граждан вне зависимости от места проживания.

Различные регионы обеспечивают различную степень выравнивания бюджетной обеспеченности расположенных на их территории муниципалитетов. Объясняется это политическим выбором между намерением выровнять доступ всех жителей региона к бюджетным услугам, независимо от того, в каком муниципальном образовании они проживают, и стремлением сохранить при этом заинтересованность местных органов в развитии доходной базы своих территорий.

Методологическая база выравнивания разработана Министерством финансов РФ и изложена в методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Однако она носит общий характер, не учитывает особенности конкретных субъектов Российской Федерации.

По заказу Министерства финансов Хабаровского края компанией «Балт-Аудит-Эксперт» разработан комплекс методик формирования фондов финансовой поддержки бюджетов муниципальных образований края и его программное обеспечение.

Разработка комплекса методик осуществлялась в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, Федеральных законов РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и № 120-ФЗ от 20.08.2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Основой методического обеспечения

послужил Приказ Минфина РФ от 27.08.2004 г. № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

Комплекс предназначен для обоснования объемов и взаимоувязанного распределения средств краевых и районных фондов финансовой поддержки муниципальных образований Хабаровского края в целях обеспечения равного доступа населения края к бюджетным услугам вне зависимости от месторасположения муниципального образования и его финансовых возможностей путем выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований в пределах установленных финансовых возможностей.

В состав комплекса входят следующие методики (рис. 1).

1. Методики краевого уровня, предназначенные для обеспечения деятельности сотрудников Минфина Хабаровского края:

- методика определения объема и распределения регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- методика определения объема регионального фонда финансовой поддержки поселений (РегФФПП).

2. Методики районного уровня, предназначенные для обеспечения деятельности сотрудников финансовых органов муниципальных районов:

- методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений муниципальных районов за счет регионального фонда финансовой поддержки поселений;
- методика определения объема и распределения районного фонда финансовой поддержки поселений.

В разработанных методиках реализованы основные инструменты межбюджетного регулирования, определенные Федеральными законами РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и № 120-ФЗ от 20.08.2004г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», а именно:

- субвенции из бюджетов наиболее высокообеспеченных муниципальных образований в краевой бюджет;
- средства, предоставляемые местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и компенсаций;
- установление дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов.

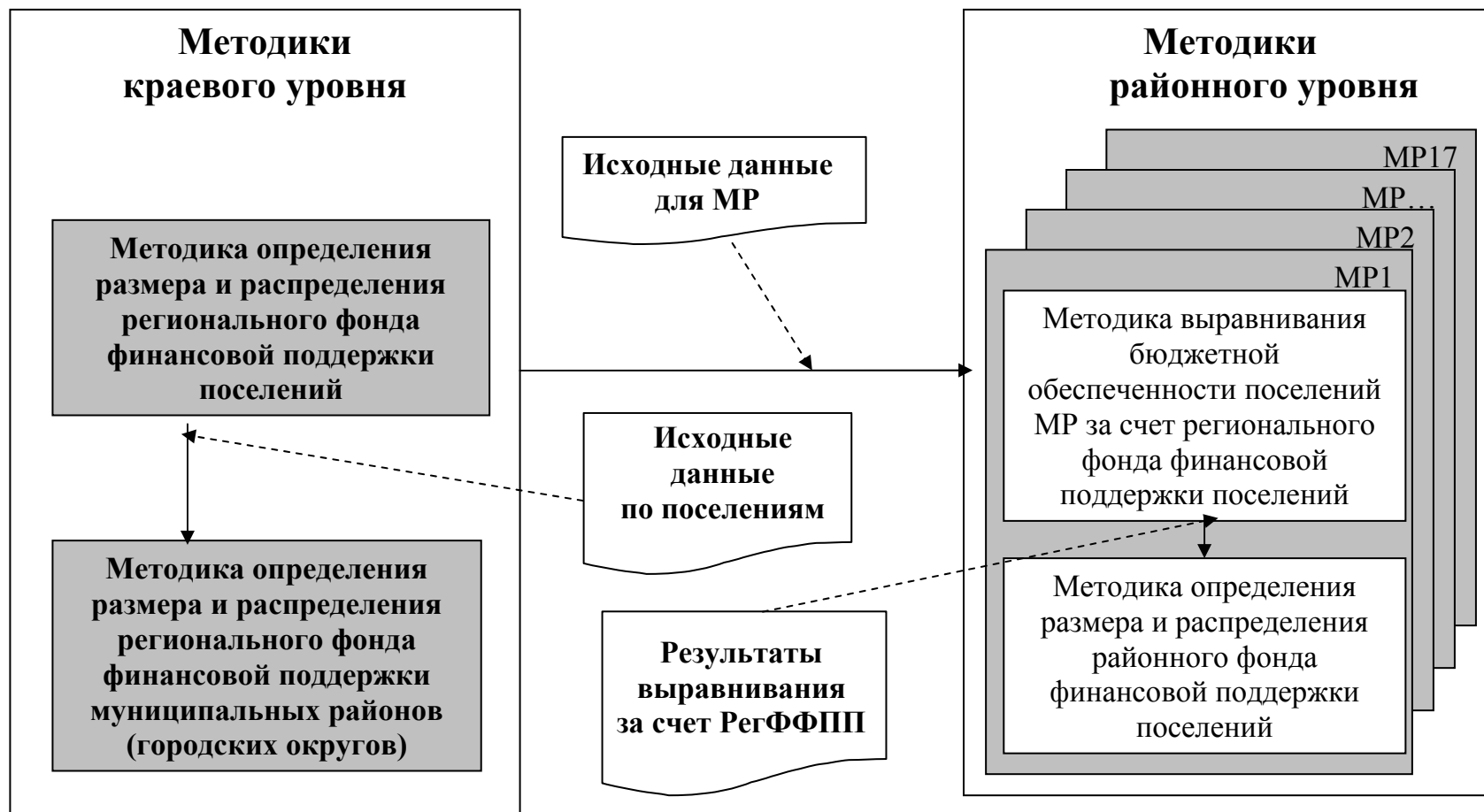


Рис 1. Комплекс методик определения размера и распределения средств финансовой поддержки муниципальных образований Хабаровского края за счет региональных и районных фондов

При осуществлении выравнивания бюджетной обеспеченности приняты следующие допущения и ограничения:

- региональные фонды обслуживают 2 городских округа, 17 муниципальных районов и 217 входящих в них поселений;
- край не занимается выравниванием уровня бюджетной обеспеченности поселений. Полномочия по выравниванию переданы муниципальным районам;
- законом Хабаровского края будет установлено, что муниципальные районы, получающие дотацию из краевого бюджета, не имеют права образовывать районные фонды финансовой поддержки;
- муниципальные образования, выплачивающие субвенции, не получают дотаций;
- муниципальные образования одного типа предоставляют своему населению бюджетные услуги по единому перечню, однако расходы на услуги в разных муниципалитетах различны (зависят от демографического состава населения, социально-экономической ситуации, климатических и других факторов).

Работа с методиками начинается с ввода исходных данных. Следовательно вводятся следующие группы данных.

1. Основные исходные данные:

- бюджет Хабаровского края и муниципальных районов по оптимистическому и пессимистическому вариантам перспективного финансового плана;
- нормативы расчета и распределения по различным способам предельных объемов фондов финансовой поддержки муниципальных образований;
- пороговые уровни, используемые при реализации способов выравнивания бюджетной обеспеченности из фондов финансовой поддержки;
- нормативы изъятия "отрицательных трансфертов" в фонд финансовой поддержки;
- доля расчетного объема дотаций, заменяемая дополнительными нормативами отчислений в бюджеты от налога на доходы физических лиц;
- другие данные.

2. Исходные данные для расчета налоговых потенциалов:

- данные об индексах-дефляторах;

- данные о нормативах отчислений в расчетном году по видам налогов;
- данные о ставках налогов и платежей в бюджеты муниципального образования;
- налоговые выплаты по налогам;
- налоговые недоимки по налогам;
- другие данные.

3. Исходные данные для расчета индексов бюджетных расходов муниципальных образований:

- параметры, характеризующие муниципальное образование;
- объемы расходов бюджета.

В обобщенном виде алгоритм работы методик можно представить в следующем виде.

1. Определяется расчетный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Данный уровень оценивается соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального образования исходя из уровня развития налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по муниципальным образованиям Хабаровского края.

2. Производится расчет индексов бюджетных потребностей, учитывающих различия в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в расчете на одного жителя.

3. На основе результатов предшествующих вычислений производится упорядочение муниципальных образований по уровню (по возрастанию) подушевых расчетных (налоговых) доходов.

4. После упорядочения производится расчет предельного объема фондов финансовой поддержки при избранном варианте финансирования – оптимистическом или пессимистическом.

5. Далее организуется цикл по последовательному проведению расчетов отдельно по каждому муниципальному образованию.

По результатам проверки логического условия «Условия изъятия "отрицательного" трансферта соблюдены?» осуществляется переход к следующим блокам.

6. Производится расчет объема субвенций из бюджета муниципального образования в вышестоящий бюджет, а также нового значения подушевых расчетных доходов, изменившихся вследствие изъятия «отрицательного» трансферта.

7. После всех предварительных вычислений реализуется выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований следующими способами:

1 способ – равномерный подушевой трансферт (одинаковый объем дотации в расчете на одного условного потребителя);

2 способ – пропорциональное подтягивание относительно заданного уровня;

3 способ – доведение бюджетной обеспеченности беднейших муниципалитетов до максимально возможного уровня при заданном объеме средств.

8. На основе результатов выравнивания производится расчет объема дотаций для муниципальных образований и осуществляется возврат к блоку 5. Если расчеты выполнены по всем муниципальным образованиям, то производится переход к блоку 9.

9. На данном шаге рассчитывается объем фонда финансовой поддержки муниципальных образований и далее он распределяется по источникам финансирования.

10. В случае замены дотаций из фондов финансовой поддержки дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц производится переход к блоку 10, где осуществляется расчет указанных нормативов.

11. Расчеты, производимые в блоках 9 или 10, являются завершающими для избранного варианта финансирования.

12. Если рассмотрены не все варианты финансирования, производится возврат к блоку 4. В противном случае результаты расчетов выдаются на печать.

Следует отметить, что районные методики определения размера и распределения фондов финансовой поддержки используют часть исходных и расчетных данных, полученных в результате реализации методик краевого уровня.

В процессе разработки, апробации и межведомственных испытаний комплекс методик выявилось следующее.

1. Изначально Заказчик полагал, что методика должна быть простой. Однако уже на начальных этапах разработки стало ясно, что простой методика не будет по объективным причинам. В соответствии с установками приказа Минфина РФ №243 от 27.08.2004 г. «О методических рекомендациях субъектам РФ и муниципальных образований по регулированию межбюджетных отношений» она должна учитывать много экономических факторов и требований БК РФ. В частности, к серьезным усложнениям ведет запрет на использование при определе-

нии уровня расчетной бюджетной обеспеченности показателей фактических доходов и расходов за отчетный период.

Заказчик своевременно понял, что описание комплекса методик имеет большой объем и содержит много формул, поэтому его освоение потребует специальной подготовки персонала. Была создана рабочая группа, которая изучала все материалы по мере их поступления от разработчика, а также предусмотрено время на изучение методики перед постановкой на опытную эксплуатацию. Принятые меры дали положительный результат.

2. Заказчик исходил из мнения, что методика должна учитывать много факторов, чтобы уверенно различать муниципальные районы и поселения по уровню доходов и расходов.

Стремление Заказчика к повышению чувствительности понятно, но оно опасно, так как ведет к значительному увеличению объема программы и времени ее реализации даже при использовании современных компьютеров высокой производительности. Особенно сильное влияние оказывает расширение перечня налогов, т. к. по каждому налогу приходится хранить большой объем информации о выплатах и недоимках за базовый период. Поэтому на начальной стадии разработки были выделены и согласованы с Заказчиком налоги, которые вносят наиболее значительный вклад в доходную часть бюджета муниципальных образований края.

3. Заказчик высказал пожелание, чтобы результаты расчетов согласовывались с практикой предшествующих лет. Эта установка вытекает из стремления избежать конфликтов с руководителями местных органов власти в тех случаях, когда рассчитанный по методике объем дотации окажется меньше того, который начислялся в предшествующие годы.

Опыт работы с методиками показал, что полное соответствие невозможно гарантировать, так как применявшиеся ранее правила выравнивания не совпадают с требованиями ФЗ №120-ФЗ от 20.08.2004 г. «О внесении изменений в БК РФ в части регулирования межбюджетных отношений».

4. Подготовка исходных данных для расчетов и, в первую очередь, информационной базы данных – важнейший этап применения методики. Он требует непосредственного участия в работе Заказчика и тщательной проверки и перепроверки данных, полученных из муниципалитетов.

В информационную базу данных занесены информация о налоговых выплатах и данные о собираемости налогов в базовом периоде (в данном случае 2000-2004 гг.). Эта информация используется для оценки налогооблагаемой базы и налогового потенциала в расчетном году. Подготовка исходных данных для формирования информационной базы данных – трудоемкий процесс, требующий привлечения специалистов из муниципальных образований. Не все из них имеют соответствующий уровень квалификации. В итоге в первой версии исходных данных, выданных Заказчиком, было выявлено много ошибок, возможно, преднамеренных, внесенных с целью получения больших дотаций. В некоторых случаях налоговая база показывалась как сокращающаяся, причем так неестественно стремительно, что к расчетному году обращалась в нуль или даже приобретала отрицательное значение. Заказчик быстро понял, что необходимо откорректировать базу данных, организовал проверку спорной и сомнительной информации. Ситуация была исправлена.

5. Выявились противоречия в требованиях ФЗ №120-ФЗ от 20.08.2004 г. «О внесении изменений в БК РФ в части регулирования межбюджетных отношений».

В ст.142.2. «Порядок предоставления субвенций из местных бюджетов бюджету субъекта РФ» пункт 1 указывает: перечисление субвенций («отрицательных трансфертов») производится, если было превышение установленного уровня в отчетном году. Выравнивание же производится по расчетным данным для планируемого года. В результате необходимо учитывать данные за два года и два условия выравнивания, которые могут противоречить друг другу, что приводит либо к нарушению ранга бюджетной обеспеченности (это недопустимо), либо к неполному изъятию отрицательного трансферта.

РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. Б. Ияшвили¹, Н. Г. Айрапетян²

¹Первый заместитель председателя Контрольно-счетной палаты
Москвы, г. Москва

²Советник Первого заместителя председателя Контрольно-счетной
палаты Москвы, г. Москва

В настоящее время одним из основных направлений реформирования бюджетного процесса субъектами Российской Федерации признано совершенствование процесса формирования, утверждения и реализации региональных программ.

В Послании Президента Российской Федерации от 27 мая 2004 года в качестве одной из важнейших задач бюджетной реформы определен переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами, к долговременному бюджетному планированию заданных целей и ожидаемых результатов, к ответственности бюджетополучателя за результаты работы, создание системы оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти.

Именно применение исключительно во всех направлениях региональной политики программно-целевого подхода при формировании бюджета и организации работы органов власти является важнейшим инструментом в решении обозначенной Президентом задачи.

На территории города Москвы работа по переходу к программно-целевому методу финансирования расходов бюджета ведется пятый год.

Так, в 2000 году были приняты Закон города Москвы «О целевых программах в Москве» и Временный порядок разработки и утверждения городских целевых программ¹, ставшие основными документами, обеспечивающими правовую основу регионального программирования на территории города Москвы.

В регионах действует большое количество программ, многие из которых разрозненны, мероприятия программ часто дублируют друг друга. В городе Москве проведена значительная работа по развитию

¹ Утвержден Постановлением Правительства Москвы от 25.12.2001 № 1171-ПП «О предварительных итогах выполнения программы Правительства Москвы за 2001 год и Программы Правительства Москвы на 2002 год».

регионального программирования. Так, решена задача укрупнения и оптимизации программ. Например в 2001 году в городе Москве действовало около 130 программ (за исключением Адресной инвестиционной программы), а к 2005 году их количество уменьшилось более чем в два раза при одновременном значительном увеличении объема средств, выделяемых на реализацию программ. Кроме того, с 2002 года осуществлен переход к разработке одновременно с бюджетом города Москвы трехлетних перспективных финансовых планов. Такой подход положил начало работе по повышению качества подготовки программ.

В ходе осуществления внешнего государственного финансового контроля должны решаться задачи по экспертизе проектов региональных целевых программ. Реализация органами внешнего государственного финансового контроля этой функции основана на предварительном контроле регионального бюджета, то есть до расходования бюджетных средств.

В регионах имеются проблемы в реализации положений статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей по сути, что органы государственного финансового контроля, созданные законодательными органами субъектов Российской Федерации, проводят экспертизы проектов региональных целевых программ. В городе Москве эта проблема решена. Так, Правительством Москвы в 2005 году принято постановление о совершенствовании практики разработки и реализации городских целевых программ, в котором в качестве одного из условий рассмотрения Правительством Москвы вновь разработанных целевых программ указано «наличие заключения независимой экспертизы (Контрольно-счетной палаты Москвы и другой экспертной организации)».

Именно при проведении экспертизы программ важную роль имеет комплексный подход, заключающийся в оценке соответствия целей и задач программ установленным приоритетам социально-экономического развития региона. Это – один из инструментов воздействия органов внешнего государственного финансового контроля на обеспечение устойчивого развития экономики региона.

При региональном программировании органам исполнительной власти необходимо проводить мониторинг существующих в регионе проблем и на этой основе устанавливать основные направления их решения. Действующие в настоящее время на территории города Москвы программы имеют основные сложившиеся принципы построения.

Так, по уровню задач они делятся на две группы: первая – программы, отражающие основные положения Генерального плана развития города Москвы (программа реформы ЖКХ, программа энергосбережения и др.), вторая – программы, охватывающие отдельные целевые задачи (программа кадетского образования, патриотического воспитания молодежи и др.).

По источникам финансирования программы являются либо бюджетными, либо имеют смешанное финансирование. По задачам развития программы касаются конкретной отрасли и имеют одного исполнителя или являются межотраслевыми и имеют нескольких соисполнителей и одного координатора.

Практика работы органов внешнего государственного финансового контроля в регионах по контролю формирования и реализации целевых программ выявили следующие основные недостатки регионального программирования:

а) несбалансированность финансового обеспечения программ. Сбалансированность программ заключается не только в соответствии планируемых объемов финансирования программ установленным в региональном бюджете, но и в обеспечении связи установленного плана с трехлетним прогнозным финансовым планом, в соблюдении системных и комплексных подходов при формировании региональных программ. Так, в регионах зачастую несбалансированность в финансировании имеют около 80% программ;

б) отсутствие индикаторов для оценки промежуточных и конечных результатов программ. Установление индикаторов обеспечивает прозрачность целей и задач программ, эффективный контроль результатов и имеет значение особенно при реализации долгосрочных программ;

в) отсутствие в программах правовых и экономических норм привлечения внебюджетных источников. В случае наличия в программе внебюджетных источников финансирования должны быть приведены государственные экономические, правовые и организационные меры стимулирования их привлечения. Данное требование обусловлено тем, что на практике зачастую в программах не отражаются механизмы привлечения средств из внебюджетных источников, что приводит к их необеспеченности финансированием;

г) отсутствие ответственности координаторов межотраслевых программ. Координаторы играют значительную роль в оценке результатов межотраслевых программ. Зачастую их функция сводится фактически к своду данных, полученных от департаментов, обеспечи-

вающих выполнение мероприятий программ. Ответственность на координатора за исполнение программы должна быть возложена одновременно с наделением его полномочиями требовать от соисполнителей выполнения мероприятий. Таким образом, обеспечиваются меры воздействия координатора на соисполнителей программы;

д) неэффективное использование результатов, полученных в ходе реализации программ. Наличие данного недостатка особенно прослеживается при реализации комплексных региональных программ, когда в ряде случаев результаты выполнения подпрограмм либо не согласованы с мероприятиями комплексной программы, либо не используются вообще;

ж) не проводится актуализация программ. Ежегодно программы должны пересматриваться с учетом их исполнения. При этом по итогам каждого года должны анализироваться как краткосрочные, так и долгосрочные программы с учетом результатов реализации комплексных программ. Такой анализ является основой для корректировки программы либо продления недозавершенных программ. При этом продление программ не должно производиться без анализа причин их невыполнения;

з) дублирование мероприятий программ;

и) несовершенство постановки учета в разрезе программ и мероприятий, отчетности об их выполнении. Решение этого вопроса требует изменения методологии планирования бюджета и методологии составления перспективного финансового плана. В бюджетной классификации существенные изменения уже произошли. При этом программное планирование и учет выполнения мероприятий программ должны быть интегрированы в автоматизированную систему управления бюджетным процессом;

к) несовершенство нормативно-правовой базы по вопросам разработки и реализации программ. В вопросах совершенствования нормативного обеспечения хода разработки и реализации программ возрастает роль органов внешнего государственного финансового контроля. Например, в настоящее время нормативные правовые акты города Москвы, регламентирующие порядок разработки и реализации городских программ, не устанавливают процедуру и условия приостановки или прекращения реализации принятой программы, например, в случае несоответствия достигаемых результатов поставленным конкретным целям. Устранение названных недоработок в нормативной базе позволит обеспечить механизмы эффективного использования бюджетных средств.

Работа органов внешнего государственного финансового контроля должна быть направлена на решение задач по совершенствованию регионального программирования как составной части процесса формирования бюджета. Эта работа должна проводиться во взаимодействии с органами законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и только в этом случае она будет эффективной и своевременной. Следует отметить, что решение указанных задач имеет существенный интерес в деятельности органов внешнего государственного финансового контроля, поскольку результаты решения являются предпосылкой устойчивого развития субъекта Российской Федерации. Поэтому в настоящее время Контрольно-счетной палатой Москвы проводится постоянный мониторинг экономики города Москвы с позиций формирования и использования средств городского бюджета, осуществления бюджетного процесса.

Вопросы, рассматриваемые в данной статье, касаются процесса управления расходами бюджета. В этой связи уделяется внимание таким направлениям, обеспечивающим устойчивое развитие субъекта Российской Федерации, как совершенствование долговой политики субъекта Российской Федерации и совершенствование управления бюджетными инвестициями, представляемыми в региональном бюджете как Программа заимствований и Адресная инвестиционная программа, в целом составляющие заемно-инвестиционную систему субъекта Российской Федерации.

Особую актуальность для решения задач контроля имеют вопросы совершенствования долговой политики субъекта РФ. Привлечение заимствований на финансирование расходов бюджета без проработки механизмов управления государственным долгом субъекта РФ и бюджетом в целом приводит к снижению устойчивости регионального бюджета.

Органам внешнего контроля необходимо уделять внимание вопросам обоснованности и рациональности планирования капитальных расходов бюджета за счет заемных средств. В этой связи проблема экономической обусловленной программы заимствований субъекта РФ становится основополагающей.

Необходимо подчеркнуть проблемы, которые имеют место при решении органами внешнего контроля задач по разработке механизмов совершенствования долговой политики региона. Проблемы обусловлены существующей в Российской Федерации методологией учета и отчетности заимствований, которая основана, в частности, на прин-

ципе общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов². Существующая система не предполагает привязки заимствований к расходам бюджета, а также структурирование дефицита бюджета. Эти факторы усложняют проведение комплексной оценки эффективности управления государственным долгом субъекта РФ, а также эффективности инвестиционных расходов за счет заемных средств. Действующее законодательство позволяет направлять заимствования на реализацию мероприятий Адресной инвестиционной программы через создание дефицита бюджета, без создания его структуры. Таким образом, эффективность триединства «бюджет – государственный долг – инвестиции» снижается, что является предпосылкой снижения устойчивого развития экономики региона.

В этой связи внедрение программно-целевого метода формирования бюджета должно охватить не только процесс управления расходами бюджета, но и заемными источниками их финансирования.

Прогноз структуры государственного долга субъекта РФ, не создающей предпосылок для снижения устойчивого развития региона, взаимосвязан с прогнозом допустимого объема инвестиционных расходов в региональных программах за счет заемных средств.

Рекомендации органов внешнего государственного финансового контроля должны быть направлены на приближение заемно-инвестиционной системы субъекта РФ к сложившимся мировым стандартам. Опыт работы указанных органов свидетельствует, что долговые обязательства субъекта РФ необходимо рассматривать в совокупности с бюджетом в целом и инвестиционными расходами.

Установление субъектом РФ четких процедур управления государственным долгом, принятия и рефинансирования долговых обязательств является важным механизмом эффективной долговой политики.

Вместе с тем необходимо расширение механизмов привлечения средств частного сектора для реализации инвестиционных проектов, что позволит в современных условиях направлять средства регионального бюджета на решение социально значимых задач.

При рассмотрении органами внешнего государственного финансового контроля инвестиционных расходов в совокупности с долговой

² «Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации» (ст. 35 Бюджетного кодекса РФ).

политикой субъекта РФ сегодня уделяется внимание вопросам выработки рекомендаций, направленных на совершенствование управления бюджетными инвестициями.

Необходимо отметить, что многие реализуемые сегодня региональные программы имеют в качестве источников финансирования не только средства бюджета субъекта РФ, но и внебюджетные средства. Тем не менее перед органами внешнего контроля ставится задача не только оценки эффективности реализации программы в целом, но и оценка эффективности участия субъекта РФ в программе.

Основная доля бюджетных инвестиций субъекта РФ аккумулируется в Адресной инвестиционной программе. Использование заимствований для реализации Адресной инвестиционной программы имеет взаимосвязь с долгосрочным бюджетным планированием в целях сохранения устойчивого развития экономики региона.

Рекомендации органов внешнего контроля, направленные на совершенствование управления бюджетными инвестициями, должны основываться не только на оценке коммерческой эффективности проектов, включенных в программу, но и также на оценке общественной эффективности. Именно оценка общественной эффективности проекта позволяет выявить социальные, экологические и экономические последствия для общества в целом, поэтому выработанные в ходе оценки рекомендации органов внешнего контроля могут быть использованы при решении задач по обеспечению устойчивого развития региона.

Сформированные бюджеты регионов на 2005 год показали, что возможности для бюджетных инвестиций сузились. В сложившемся развитии бюджетного федерализма прирост доходов направляется в первую очередь на развитие социальной сферы. Поддержание инвестиционной активности в регионе возможно за счет использования в полной мере рыночных механизмов путем создания условий для частных капиталовложений. В городе Москве опыт в этом направлении накоплен в жилищном строительстве и в гостиничном хозяйстве. В этой связи органам внешнего контроля при решении задач контроля формирования и реализации региональной инвестиционной программы необходимо проводить оценку целесообразности включения бюджетных инвестиций в проекты, имеющие коммерческий характер.

Сложности в работе органов внешнего государственного финансового контроля вызывает сложившаяся практика формирования отчетности о выполнении мероприятий Адресной инвестиционной программы, когда наиболее полно выполнение мероприятий программы осуществляется во второй половине финансового года. При этом на-

блюдаются неритмичность освоения средств, принятие бюджетных обязательств, превышающих лимиты, применение завышенных расценок и тарифов по государственному заказу, выполнение работ без наличия проектно-сметной документации на объектах, не обеспеченных финансированием. Так, Контрольно-счетной палатой Москвы разработаны рекомендации, по которым органами власти города Москвы были приняты решения, направленные на развитие пообъектного финансирования Адресной инвестиционной программы.

Несмотря на снижение в субъектах РФ возможностей для бюджетных инвестиций, инвестиционная составляющая бюджета продолжает оставаться значительной и свидетельствует о степени экономического развития региона.

Органами внешнего государственного финансового контроля проводится работа по разработке методики проведения аудита эффективности использования государственных средств. В этой связи следует подчеркнуть, что в настоящее время наиболее развит аудит эффективности капитальных вложений за счет бюджетных средств, поскольку в инвестиционный проект закладывается большое количество количественных измерений ожидаемых результатов его реализации. Использование аудита эффективности капитальных расходов на этапе предварительного контроля создает условия для предотвращения необоснованных бюджетных расходов, поскольку проводится оценка достоверности запланированной стоимости строительства объектов, включенных в Адресную инвестиционную программу.

Благоприятным условием, обеспечивающим повышение эффективности капитальных расходов, включенных в Адресную инвестиционную программу, является конкурсное размещение государственного заказа. При этом приоритетным становится правильное определение стоимости государственного заказа для проведения конкурса и выбора исполнителей. Поэтому при проведении аудита эффективности капитальных расходов органы внешнего государственного финансового контроля не должны оставлять без внимания вопросы эффективности размещения государственного заказа.

Результаты аудита эффективности капитальных расходов в регионах свидетельствуют, что влияние на эффективность использования бюджетных средств в реализации Адресной инвестиционной программы оказывает качество проведенной экспертизы проектно-сметной документации по включенным в программу объектам. Задача органов внешнего государственного финансового контроля – следить за тем,

чтобы соответствующие региональные службы контролировали качество подготовки проектно-сметной документации.

В этой связи повышение качества проектирования объектов Адресной инвестиционной программы возможно через применение конкурсного проектирования. Таким образом, функционирование в субъекте РФ эффективной системы бюджетных закупок является основным условием качественного управления расходами бюджета, основой рационального формирования региональных программ.

В целом направления развития регионального программирования должны иметь комплексный характер, учитывать все факторы, влияющие на конечный результат. Комплексное региональное программирование позволит достичь экономического эффекта благодаря взаимосогласованности и взаимосвязанности развития отраслей региональной экономики. Конечным результатом такого развития должно стать достижение необходимого уровня общественно-экономического и экологического эффектов от реализации региональных программ. На этой основе в Российской Федерации должна строиться методология регионального программирования, базирующаяся на научном анализе, отражающем и совершенствующем реальные экономические процессы.

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

В. Б. Ияшвили¹, А. А. Хвостов²

¹Первый заместитель председателя Контрольно-счетной палаты
Москвы, г. Москва

²Главный инспектор Контрольно-счетной палаты Москвы, г. Москва

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

Счетная палата Российской Федерации, как федеральный орган государственного финансового контроля переняла передовой зарубежный опыт бюджетно-финансового контроля и активно адаптирует для России аудит эффективности (АЭ). Этот метод уже заслужил высокую оценку и приводит к хорошим результатам. Однако он имеет одно очень значимое ограничение. АЭ ориентирован на последующий контроль, т. е. проводится на этапе, что называется, «когда деньги уже потрачены».

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

Предварительный контроль проводится на этапе составления, рассмотрения и принятия проекта бюджета на следующий год. Этот этап бюджетного процесса очень ответствен и важен, ибо именно он определяет, как будет развиваться страна (или территория) не только в следующем году, но и в обозримом будущем. В соответствии с этим в Бюджетном кодексе Российской Федерации¹ (далее – БК РФ) определен один из важнейших принципов бюджетной системы Российской Федерации – принцип достоверности бюджета. Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

В БК РФ определены базовые бюджетные полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля, специально создаваемых представительными органами власти для целей внешнего контроля. Для краткости изложения и соответствия сложившейся практике в статье органы государственного и муниципального финансового контроля будут называться контрольно-счетными органами, или КСО. Что касается норм предварительного контроля, то в БК РФ они сформулированы весьма обобщенно. Так, статья 157 БК РФ закрепляет за КСО обязанность осуществлять контроль за исполнением бюджетов, проводить экспертизы проектов бюджетов, целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства без уточнения процедур.

Таким образом, цель экспертизы проекта бюджета на очередной финансовый год со стороны КСО законодательно четко не определена,

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 37.

но руководствуясь принципом достоверности бюджета, КСО пытаются оценить надежность показателей прогноза социально-экономического развития и соответственно реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета. Фактически это означает, что КСО перепроверяют за исполнительными органами власти, насколько точно они рассчитали определенные показатели социально-экономического развития и доходы с расходами. Обычно этим все и ограничивается. Однако не все КСО имеют техническую возможность сделать даже это, поскольку расчет показателей социально-экономического развития – довольно трудоемкий процесс. В этом случае выдается своеобразный кредит «доверия» расчетам, проведенным исполнительными органами власти, и основная работа КСО переносится на последующий контроль за исполнением бюджета. Таким образом, в сегодняшних условиях основное внимание КСО фактически сосредоточивается на последующем контроле.

Прежде чем перейти к дальнейшему изложению материала, необходимо сделать небольшое отступление. В БК РФ определено, что КСО должны проводить экспертизу, но не только соответствующих бюджетов, но и целевых программ, а также иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства. Что касается экспертизы бюджета, то к этому вопросу КСО подходят со всей серьезностью, но что касается целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства, то они часто остаются без должного внимания. Это вызывает обоснованные замечания со стороны законодателей в невыполнении всех возложенных на КСО бюджетных полномочий, поскольку многие целевые программы и некоторые иные нормативные правовые акты бюджетного законодательства принимаются представительными органами власти без заключения КСО. Для исправления этой ситуации использование методического подхода предварительного контроля, изложенного далее в данной статье, может оказаться очень актуальным.

Что же предлагается? Предлагается проводить экспертизу проекта бюджета на очередной финансовый год, не только подчиняясь логике финансового аудита, но и дополнительно решая задачу предотвращения возможных неэффективных и нерациональных бюджетных расходов. Методами финансового аудита можно рассчитать конкретные показатели и проверить правильность расчетов в основном доходов и определенных расходов, поскольку они зависят от существующих норм законодательства в сфере налогообложения и управления госсобственностью. Но оценить необходимость отдельных расходов подобными методами невозможно. Здесь под необходимостью расходов понимает-

ся рациональность (экономность и обоснованность) уже принятых и вновь принимаемых бюджетных расходов.

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

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

Для нивелирования влияния субъективности оценки при проведении предварительного контроля в части контроля за обоснованностью (целесообразностью) нужно применять следующие подходы:

- разработать и законодательно утвердить ориентировочные или допустимые нормы обоснования тех или иных расходов. Примером таких ориентиров могут служить закрепленные БК РФ, но до сих пор не реализованные законодательно, минимальные государственные социальные стандарты;

- выводы экспертизы должны излагаться в доступной и понятной форме, чтобы законодатели (для которых собственно и готовится экспертиза) могли принять взвешенное решение по конкретному вопросу. Таким образом, окончательное решение принимают законодатели, а не контролеры;

- в случае отрицательных выводов экспертизы либо должна быть предложена альтернатива, либо должно присутствовать обоснование, почему в этом нет необходимости.

Со временем у КСО накопятся определенный опыт и дополнительная информация, которые позволят повысить качество экспертизы обоснованности (целесообразности).

Каким же видится место подхода обоснованности (целесообразности)? Никто не будет сомневаться в обоснованности (целесообразности) существования бюджета как такового, но вот что касается отдельных показателей, целевых программ (принимаемых вместе с проектом бюджета) и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства, то здесь экспертиза на обоснованность (целесообразность) не только желательна, но и насущно необходима.

Использование этих двух подходов (экономности и обоснованности) по отдельности в определенных случаях практикуется КСО, но их сочетание как системы практически не используется. Однако новые реалии бюджетной реформы заставляют искать новые подходы и методы. В этой связи использование сочетания этих двух подходов рациональности (экономности и обоснованности) как системы для целей государственного финансового контроля может быть оправданно и востребовано. Эту теоретическую модель можно определить как аудит рациональности (АР).

Попробуем обозначить места применимости АР для целей предварительного контроля на примере проекта бюджета. Вполне очевидно, что объектом проверки становятся сам проект бюджета на очередной финансовый год, а также проекты целевых программ, утверждаемых вместе с проектом бюджета. Иные нормативно правовые акты бюджетного законодательства принимаются обычно заранее, чтобы учесть их нормы в проекте бюджета, поэтому они не будут здесь рассматриваться.

Итак, рассмотрим примерный сценарий проведения предварительного контроля проекта бюджета на очередной финансовый год с применением инструментов АР.

Проект бюджета обычно поступает в виде проекта закона и в соответствии с нормами БК РФ² содержит:

1. Основные характеристики бюджета. К основным характеристикам бюджета относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета.

В рациональности (экономности и целесообразности) этих показателей сомневаться не приходится – они рассчитываются исходя из показателей прогноза социально экономического развития региона и прогноза сводного финансового баланса.

2. В проекте закона о бюджете должны содержаться также следующие показатели:

а) прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации.

Эти показатели также рассчитываются исходя из показателей прогноза социально экономического развития региона и их рациональность под сомнение тоже не ставится.

б) нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 181.

Здесь главное – точный расчет поступления по этим доходам и не менее точный расчет потребности в финансировании. Баланс этих величин является свидетельством качественного планирования. Здесь о рациональности можно говорить только с позиций оценки обоснованности (целесообразности) перераспределения средств от тех или иных доходов бюджета, поскольку собираемость одних доходов находится на приемлемом уровне, чего нельзя сказать о других.

3. В проекте закона о бюджете должны быть установлены:

а) расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;

б) общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;

в) расходы и доходы целевых бюджетных фондов;

г) объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, по бюджетам, получающим указанную финансовую помощь;

д) распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета.

Здесь самое перспективное место для проведения экспертизы прежде всего экономности бюджетных расходов и для некоторых показателей – обоснованности (целесообразности).

При утверждении целевых программ обязательным условием их утверждения, закрепленным БК РФ, является технико-экономическое обоснование и прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы. Для расходов бюджета никаких подобных требований не предусмотрено, несмотря на то, что уже упомянутый принцип «эффективности и экономности использования бюджетных средств» прямо определяет необходимость экономного использования бюджетных средств. Более того, существующие принципы формирования бюджетных расходов требуют серьезного пересмотра с точки зрения их рациональности и эффективности. Поэтому экспертиза рациональности должна оказаться очень действенным инструментом, позволяющим подойти обоснованно к формированию расходной части бюджета.

4. В составе расходов бюджета должны быть установлены лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

Здесь экспертиза обоснованности (целесообразности) предоставления налоговых кредитов может сыграть важную роль в экономии бюджетных средств.

5. В проекте закона о бюджете должны быть определены следующие характеристики государственного или муниципального долга:

а) источники финансирования дефицита бюджета;

б) верхний предел государственного или муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, а также другие предельные значения, предусмотренные настоящим Кодексом, с указанием в том числе предельных объемов обязательств по государственным или муниципальным гарантиям.

Полный перечень источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов установлен БК РФ³. Однако для целей АР более перспективным представляется экспертиза экономности и обоснованности (целесообразности) программы государственных заимствований, которая должна прилагаться к проекту бюджета в виде приложения.

Проект целевой программы

Проекты целевых программ, предусмотренных к финансированию из соответствующих бюджетов, должны поступать вместе с пакетом документов к проекту бюджета на очередной финансовый год. В соответствии с нормами БК РФ⁴ целевая программа, предлагаемая к финансированию из средств бюджета или государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

а) технико-экономическое обоснование;

б) прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;

в) наименование заказчика указанной программы;

г) сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;

д) другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

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

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

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 94, 95, 96.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 179.

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

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

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

Основной принцип организации бюджетного процесса, ориентированного на результат, заключается в обеспечении тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Формирование бюджета осуществляется в соответствии со стратегическими целями и приоритетами социально-экономической политики государства, определяемыми Правительством Российской Федерации и Федеральным собранием. Субъекты бюджетного планирования обосновывают объемы и структуру своих расходных потребностей исходя из стратегических целей, которые они намереваются достичь, формулируя их в виде конечных общественно значимых результатов реализации функций государства в сфере их деятельности, характеризующихся качественными социально-экономическими показателями. Разработка этих целей осуществляется в тесной увязке с разработкой тактических задач и программ деятельности, реализуемых подчиненными федеральными службами и федеральными агентствами. Тактические задачи представляют собой краткое описание конечных, количественно измеряемых, общественно значимых результатов деятельности субъекта бюджетного планирования по конкретным направлениям достижения каждой стратегической цели. Эти результаты должны быть получены посредством деятельности федеральных служб и федеральных агентств в соответствии с установленными им функциями, а также других организаций по производству услуг определенного качества и объема, и иметь количественно измеряемые натуральные показатели. Конкретные пути реализации стратегических целей и тактических задач определяются в разрабатываемых федеральных и ведомственных целевых программах.

Таким образом, предполагается создать бюджетную систему, где расходы будут формироваться не по принципу ведомственности расходов, а по принципу целевого назначения. В упрощенном виде будущий бюджет будет представляться как перечень смет расходов целе-

вых программ разных ведомств. Это значит, что АР на перспективу может стать важным инструментом государственного финансового контроля, который будет максимально полно и эффективно приспособлен для экспертизы проекта бюджета, ориентированного на результат. Именно поэтому в заголовке вынесено, что аудит рациональности – это перспективный инструмент предварительного государственного финансового контроля за бюджетом, ориентированным на результат.

Исходя из вышесказанного можно сформулировать понятие АР для целей предварительного контроля в новых условиях реформирования бюджетного процесса как экспертизу программ деятельности органов государственной власти и других распорядителей и получателей государственных средств в целях определения рациональности (экономности и обоснованности) использования ими государственных средств, запланированных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач.

Внедрение АР в деятельность КСО и переход к формированию бюджета, ориентированного на результат, могут осуществляться параллельно как составные части процесса реформирования бюджетной системы. При этом действующая система бюджетного процесса не препятствует осуществлению АР и в настоящее время.

БЮДЖЕТНОЕ И НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

В. В. Козин

Консультант Министерства финансов РК, к. ю. н., г. Петрозаводск

В значительной степени бюджетное и налоговое законодательство Республики Карелия формируется под влиянием проводимой в России бюджетной и налоговой политики, основные направления и приоритеты которой недавно были определены в Бюджетном послании Президента РФ Путина В. В. Федеральному собранию.

Наиболее существенно на экономическую, налоговую и бюджетную политику Карелии влияют:

- Недопустимо высокий уровень инфляции.
- Практическая реализация масштабной реформы федеральных отношений в России.

Впервые законодательно определена методика делегирования субъектам Российской Федерации федеральных полномочий с предоставлением субвенций из федерального бюджета. Известно, что бюджеты всех уровней бюджетной системы России на 2005 год впервые были сформированы с применением новой бюджетной классификации, обеспечивающей большую свободу маневра для органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе исполнения бюджетов. Министерством финансов РФ активно проводится работа по внедрению элементов среднесрочного финансового планирования, происходит экспериментальная апробация механизмов целевого бюджетирования, ориентированного на достижение конкретных результатов. Республика Карелия, как известно, является одной из экспериментальных территорий России, на которой отрабатываются практические механизмы реализации бюджетной реформы (более подробно об итогах реализации Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне см. статьи и выступления на конференции Алексеевой С. В. и Гехт А. Н.).

Президентом РФ и Правительством РФ взят стратегический курс на снижение налоговой нагрузки на экономику. Наиболее значимым решением в данной части является, по мнению органов исполнительной власти, снижение базовой ставки единого социального налога с 35,6 до 26%. Налоговый кодекс РФ дополнен принятием глав о водном и земельном налогах, а также о государственной пошлине.

В Бюджетном послании Президента РФ признано то обстоятельство, что действующее российское налоговое законодательство пока еще в полной мере не обеспечивает и не создает благоприятные условия для эффективного развития отечественного бизнеса и реализации долгосрочных инвестиционных проектов. В налоговой системе страны все еще сохраняются элементы, искажающие предпринимательскую мотивацию и препятствующие выводу хозяйственной деятельности из тени, налоговый учет и налоговая отчетность остаются неоправданно усложненными, что особенно чувствительно для субъектов малого и среднего бизнеса. Признано, что осуществление функций государственной власти по-прежнему остается чрезмерно сконцентрированным на федеральном уровне. Правительством РФ и Президентом РФ продолжается курс на дальнейшее расширение перечня федеральных полномочий, исполнение которых делегируется органам государственной власти субъектов Российской Федерации с одновременным предоставлением субвенций из федерального бюджета. Данная передача функций должна проводиться синхронно и одновременно с реализацией

мер по совершенствованию и сокращению штатной численности территориальных органов федеральной власти в регионах.

Актуальной на 2006 год признана проблема принятия и исполнения судебных решений по искам к казне, органам государственной власти субъектов и органам местного самоуправления. Известно, что данная проблема в настоящее время приобрела федеральный характер и должна быть рассмотрена Конституционным судом Российской Федерации.

Президентом РФ в качестве главных задач бюджетной политики на 2006 год и среднесрочную перспективу на 2006-2008 гг. определены обеспечение последовательное снижение уровня инфляции, эффективности и качества работы всех уровней государственной власти, в том числе повышения качества подготовки государственных прогнозов социально-экономического развития, взвешенных решений по формированию расходной части бюджетов, комплексного учета бюджетных последствий проводимых структурных преобразований в экономической и социальной сферах (в противном случае бюджет может стать фактором макроэкономической нестабильности). Президентом РФ определены девять направлений обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и проведения бюджетной реформы, а также приоритеты бюджетных расходов.

В 2005-2006 гг. необходимо завершить проводимую налоговую реформу, сосредоточив, по мнению Президента, особое внимание на снижении базовой ставки налога на добавленную стоимость и ее унификации, устранении имеющихся барьеров и норм, нарушающих нейтральность налога на добавленную стоимость и приводящих к необоснованному изъятию средств из оборота предприятий. Будут приниматься меры по совершенствованию налогообложения прибыли организаций, стимулированию развития холдинговых компаний и компаний, осуществляющих технико-внедренческую деятельность в особых экономических зонах. В Налоговом кодексе РФ появится глава о местном налоге на недвижимость, являющемся важной частью законодательных мер, направленных на стимулирование цивилизованного рынка недвижимости, будет отменен налог на имущество, переходящее гражданам в порядке наследования. Важным представляется указание Президента РФ на обеспечение возможности оформления отсрочки и рассрочки сроком до одного года непосредственно в налоговом органе, а также законодательного механизма предоставления от рассрочек налоговых платежей, установленных Налоговым кодексом РФ. Для всех субъектов России, и Республики Карелия в частности, чрезвычайно

важным представляется положение о необходимости принятия новых редакций Лесного и Водного кодексов Российской Федерации и установления размера платежей, адекватных реальной стоимости лесных и водных ресурсов страны.

Таковы в самом общем виде приоритеты и основные проблемы бюджетной и налоговой политики России, которая является основой и наиболее важным фактором для определения ежегодной и среднесрочной бюджетной и налоговой политики Карелии как неотъемлемой части Российской Федерации. Необходимо отметить, что последние шесть лет в республике сложилась достаточно четкая система формирования и развития регионального бюджетного и налогового законодательства, основным источником которого являются Концепция социального и экономического развития Республики Карелия до 2010 г. и ежегодные Бюджетные послания Главы РК Законодательному собранию РК. Участники конференции имеют возможность ознакомиться с представленными в раздаточных материалах «Отчете Министерства финансов РК о работе за 2004 год», текстами действующих бюджетных и налоговых законов Республики Карелия и подзаконных актов Правительства РК и Министерства финансов РК и с содержанием и действующего карельского бюджетного и налогового законодательства. Автору представляется важным выделить ключевые направления данной работы, некоторые ее промежуточные результаты, а также высказать в порядке дискуссии ряд критических замечаний о его состоянии и проблемах дальнейшего развития, возможно, имеющих место и в других регионах России.

Прежде всего, в рамках участия в эксперименте и проводимой бюджетной реформе Министерство финансов РК начало с себя, определив основную цель и шесть основных стратегических подцелей и задач своей деятельности. Основа деятельности Министерства – выработка для Главы РК и Правительства РК предложений по реализации единой в республике государственной финансовой политики обеспечения устойчивого развития экономики и функционирования финансовой системы. К числу данных стратегических целей относятся функция обеспечения:

- экономической, социальной и финансовой стабильности,
- условий для оптимизации республиканских расходных обязательств и их выполнение,
- эффективности налоговой политики и политики в области обеспечения доходов во все уровни бюджетов,
- эффективной финансовой поддержки местных бюджетов,

- оптимизации управления государственным долгом Республики Карелия,
- прозрачности, надежности и безопасности финансовой системы в Республике Карелия.

Представляется, что именно первые три подцели являются ключевыми и призваны обеспечить главное – обеспечить экономическую и социальную стабильность республики на базе созданных с помощью региональной политики и законодательства условия экономического роста и доходной части республиканского и местного бюджетов. Иными словами, республиканская законодательная, исполнительная и даже судебная власть должны общими усилиями создать действенные условия развития экономики на своей территории. Удастся создать такие экономически обоснованные условия общими усилиями всех ветвей власти – регион и территория будут развиваться поступательно и успешно. Хочется подчеркнуть важность в том числе и решений судебной власти, анализ деятельности которой в республике свидетельствует о существенном влиянии и сдерживании экономического и финансового роста (пример, необоснованные и порой неквалифицированные решения о взыскании с республиканского бюджета федеральных и местных долгов). Во исполнение вышеизложенных целей и задач Правительством РК и Министерством финансов РК ежегодно осуществляется работа по совершенствованию бюджетного законодательства. Важно отметить, что более 90% законодательных инициатив в области бюджетного и налогового законодательства исходят в республике от Главы Республики Карелия. В 2004 г. Министерством финансов и Правительством РК были подготовлены проекты и в последующем приняты помимо закона о бюджете важные Законы РК – «О едином балансе активов и пассивов Республики Карелия», «О государственной гражданской службе Республики Карелия». В ходе работы над законом о бюджете на 2005 год впервые были использованы и реализованы применяемые во всем мире и оправдавшие себя механизмы планирования бюджетов на основе концепции бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования. В Республике Карелия началось внедрение элементов среднесрочного планирования, определены новые подходы к механизмам программно-целевого бюджетирования, предполагающего тесную увязку бюджетных расходов и планируемых результатов, сформирована нормативно-правовая база данного нового направления работы. В частности, на подзаконном уровне разработаны и приняты «План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного

процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. в республике Карелия» и «Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия», которые были утверждены распоряжением Правительства Республики Карелия от 2 октября 2004 г. №446-р. Приказом Министерства финансов РК от 26 октября 2004 г. №292 утверждены «Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия».

Совершенствование республиканского налогового законодательства происходит в последние годы в условиях значительного снижения налогового бремени. Важно подчеркнуть, что формирование доходной части консолидированного бюджета Карелии в значительной степени определяется развитием экономики и инвестиционной деятельности, уровнем цен на экспортируемую продукцию, ростом доходов граждан. В республике активно работает Межведомственная группа по разработке предложений по внесению изменений и дополнений в законодательство Республики Карелия о налогах и сборах, созданная приказом Министра финансов РК от 26 апреля 2002 г. №112.

В базовый Закон Республики Карелия «О республиканских налогах (ставках налогов) и сборов на территории Республики Карелия» в течение 2004 года было внесено и принято в порядке законодательных инициатив пять изменений и дополнений, согласно которым:

- установлены пониженные ставки налогов для организаций, реализующих инвестиционные проекты, связанные с производством сельскохозяйственной продукции, жилищно-коммунальным хозяйством, пищевой и легкой промышленностью, бытовым обслуживанием, автомобильным транспортом и организациями, осуществляющими эксплуатацию магистральных трубопроводов,
- установлены льготы по уплате транспортного налога для отдельных категорий участников Великой Отечественной войны,
- определены формы налоговых деклараций по транспортному налогу и т. д.

Достаточно большой объем нормотворческой деятельности Правительством Республики Карелии проводится с помощью использования законодательных инициатив депутата Государственной думы Федерального собрания от Карелии Пивненко В. Н. В течение 2004 г. было подготовлено и направлено пять проектов федеральных законов по внесению изменений в налоговый кодекс РФ.

Важным подзаконным нормативно-правовым актом в области реализации налоговой политики является постановление Правительства РК от 21.04.04 г. № 181 р-п «О мобилизации дополнительных налоговых и неналоговых доходов в Республике Карелия», в соответствии с которым утверждены перечни органов исполнительной власти Республики Карелия, осуществляющих контроль за поступлением платежей, не подлежащих учету по категории плательщиков со стороны налоговых органов в соответствии с российским законодательством. В 2004 г. в бюджеты всех уровней в целом по республике поступило 7,3 млрд. рублей налоговых и неналоговых платежей, на каждого жителя республики в среднем по 9200 рублей. Основными доходными источниками в Карелии являются налог на доходы физических лиц (40%), налог на прибыль организаций (16%), платежи за пользование природными ресурсами (11%), акцизы (10%), налог на имущество организаций (10%). Наибольший вклад в общий объем налоговых поступлений в республике дают предприятия электроэнергетики (13%), торговли и общественного питания (12%), черной и цветной металлургии (10%), транспорта (10%).

В настоящее время Правительством Республики Карелия проводится нормотворческая работа по совершенствованию республиканского налогового и бюджетного законодательства. В частности, на согласовании находятся законопроекты «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» и «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия "О бюджетном процессе в Республике Карелия"», в которых вносятся изменения с учетом проведения и реализации в республике реформы органов местного самоуправления, создания городских и сельских поселений. Постановлением Правительства РК от 07.02.05 г. создана межведомственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов. 31 мая 2005 г. состоялось первое заседание Бюджетной комиссии по подготовке проекта бюджета Республики Карелия на 2006 г., в котором будут учтены происходящие в России и Карелии налоговые и бюджетные изменения. Впереди напряженная и важная нормотворческая работа с учетом в том числе и состоявшегося обмена опытом, а также рекомендаций Пятой ежегодной международной научно-практической конференции в г. Петрозаводске «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы».

КАК ОПРЕДЕЛИТЬ ДОЛЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОМОЩИ РЕГИОНАМ?

А. С. Колесов

Заместитель премьер-министра Правительства Республики Карелия –
министр финансов Республики Карелия, к. э. н., г. Петрозаводск

За последние годы в Российской Федерации (РФ) сделано немало для совершенствования межбюджетных отношений. Так, во-первых, действует методика распределения Фонда финансирования развития регионов (ФФРР), основанная на объективных показателях финансового положения субъектов РФ. Во-вторых, в составе бюджета РФ формируются ежегодно ряд других фондов оказания помощи территориальным бюджетам. В-третьих, начиная с 2005 года, со значительной частью субъектов РФ проводится эксперимент по реструктуризации задолженности по ссудам, полученным из федерального бюджета в предшествующие годы. Можно и дальше продолжить перечень подобных положительных изменений в межбюджетных отношениях.

Вместе с тем в межбюджетных отношениях центра и регионов остается много нерешенных, а главное, пока не решаемых и даже не обсуждаемых проблем. Среди них: какой должна быть доля федерального бюджета на финансовую помощь (ФП) регионам и как ее определить?

В настоящее время отсутствуют не только открытые для исследователя методики, но и публикации на эту тему. Вследствие этого может сложиться впечатление, что этот важнейший параметр финансового плана развития страны определяется его разработчиками интуитивно или на основе сложившейся практики, т. е. от достигнутого. А ведь от степени рациональности определения этого показателя зависит фактически жизнедеятельность большинства субъектов РФ, которые, как известно, являются дотационными. Недостаточный по объему помощи – неизбежно приведет и нередко приводит к явному или открытому росту дефицита территориальных бюджетов и, следовательно, к задержкам выплат заработной платы работникам бюджетной сферы, других социальных платежей, к издержкам в подготовке к работе ЖКХ в зимних условиях, к увеличению износа зданий и сооружений, находящихся в региональной или муниципальной собственности, к росту обоснованной кредиторской задолженности местных бюджетов, другим негативным последствиям, в т. ч. социальной напряженности сре-

ди населения. И наоборот, чрезмерный объем средств на эти цели может способствовать получению республиками, краями и областями средств сверх рациональных потребностей их развития, росту иждивенчества руководителей субъектов РФ, снижению усилий по развитию экономики на собственной территории, созданию у населения завышенных ожиданий по росту уровня жизни за счет поступлений из федерального центра.

Как в этой ситуации определить «золотую середину»?

Проведем краткий укрупненный анализ изменений основных параметров федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ за последние годы (табл. 1). Из приведенных данных видно, что если федеральный бюджет имеет устойчивый профицит, который к тому же увеличивается, то субъекты РФ в совокупности и большинстве своем имеют дефицитные бюджеты. Из этого факта вытекает первый вывод о том, что финансовая помощь из федерального бюджета объективно необходима для поддержки бюджетов субъектов РФ.

Можно, конечно, предположить, что отставание роста доходов субъектов в значительной степени компенсируется опережающим ростом финансовой поддержки этим бюджетам из федерального бюджета. Однако фактические данные показывают, что такая тенденция отсутствует (табл. 2). Более того, доля помощи и в расходах центра, и в доходах регионов растет весьма незначительно (даже меньше роста инфляции в стране) и остается в пределах 20% от их суммы доходов. Но может быть этих средств достаточно для того, чтобы сбалансировать доходы и расходы бюджетов субъектов РФ?

Рассмотрим изменения кредиторской задолженности федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. В 2004 году из 89 субъектов РФ у 35 выросла кредиторская задолженность на общую сумму 11 808,9 млн. рублей, в т. ч. в Центральном федеральном округе из 18 субъектов у 8 – на сумму 3 871,8 млн. рублей, в Северо-Западном округе из 11 у 4 – на 1258,3 млн. рублей, в Южном округе из 13 у 8 – на 1 812,8 млн. рублей, в Приволжском округе из 15 у 3 – на 1 993,8 млн. рублей, в Уральском округе из 6 у 1 – на сумму 234,4 млн. рублей, в Сибирском округе из 16 у 5 – на сумму 928,0 млн. рублей и в Дальневосточном округе из 10 у 4 – на сумму 1 481,8 млн. рублей. Столь значительное увеличение кредиторской задолженности, конечно, имеет много причин. Тем не менее можно предположить, что ее рост вызван, прежде всего, недостатком средств в бюджетах данных субъектов РФ на выполнение их расходных полномочий, в т. ч. возможно по причине роста инфляции, которая, конечно же, увеличивает потребности регионов.

Таблица 1

*Основные параметры федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ
в 1998 – 2004 годах*

№		Единица измерения	Годы						
			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
	Федеральный бюджет								
1	Доходы	млн. руб.	302 387	611 710	1 131 802	1 593 978	2 204 726	2 586 197	2 742 850
2	Рост доходов	% к 1988 году	100	202	374	527	729	855	907
3	Расходы	млн. руб.	388 927	664 674	1 019 117	1 321 903	2 054 251	2 358 553	2 659 447
4	Рост расходов	% к 1988 году	100	165	262	339	528	606	683
	Бюджеты субъектов РФ								
5	Доходы	млн. руб.	413 400	660 800	1 065 800	1 326 103	1 607 281	1 848 838	2 373 110
6	Рост доходов	% к 1988 году	100	160	258	321	389	447	574
7	Расходы	млн. руб.	422 400	653 800	1 032 100	1 331 185	1 651 380	1 948 799	2 341 205
8	Рост расходов	% к 1988 году	100	155	244	315	391	461	554

Примечание:

* – плановое значение

Таблица 2

*Доля финансовой помощи из федерального бюджета РФ
в общих доходах бюджетов субъектов РФ*

	Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.*
1	Расходы федерального бюджета (млн. руб.)	1 019177	1 321903	2 054251	2 358553	2 659447
2	Финансовая помощь бюджетам (млн. руб.)	101 208	230 007	318 253	379 501**	314 400**
3	Доля финансовой помощи в расходах федерального бюджета (%)	9,93	17,39	15,49	16,09	11,82
4	Доходы бюджетов субъектов РФ (млн. руб.)	1 065800	1 326103	1 607281	1 848838	2 373110
5	Доля финансовой помощи в доходах бюджетов субъектов (%)	9,48	17,34	19,80	20,53	13,25
6	Рост расходов федерального бюджета (%)	100	129,7	201,6	231,4	260,9
7	Рост финансовой помощи (%)	100	227,3	314,4	374,9	310,6

Примечание:

* – плановые назначения;

** – без учета средств, передаваемых из федерального бюджета в государственные внебюджетные фонды (минуя бюджеты субъектов РФ).

Из вышесказанного можно сделать второй вывод о том, что величина финансовой помощи бюджетам субъектов РФ должна ежегодно увеличиваться как минимум с учетом инфляции в стране. Почему же все-таки «кредиторка» растет при наличии средств в консолидированном бюджете РФ? Ведь, как известно, федеральный бюджет имеет последние годы профицит. Видимо, органы власти, осуществляющие реформы в этой сфере финансовой политики, усматривают какой-то необъяснимый и поэтому непонятный нам положительный смысл в наличии кредиторской задолженности у значительной части бюджетов субъектов РФ, или данный процесс носит неуправляемый характер, в т. ч. потому, что никем не анализируется и не контролируется.

Однако если сведения о кредиторской задолженности по всем республикам, краям и областям имеются, то по федеральному бюджету сведения по этому показателю за последние четыре года, т. е. с 2001 года, по неизвестным причинам не публикуются. Поэтому мы вынуждены определять его расчетным путем. При этом, кроме величины дефицита (профицита) бюджета, на его изменения влияют также ежегодное перераспределение расходных полномочий между уровнями бюджетов, уровень увеличения заработной платы работникам бюджетной сферы, рост цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий и ряд других факторов. Например, в 1999 году дефицит федерального бюджета составлял 54 964 млн. рублей, а кредиторская задолженность возросла на 18 364 млн. рублей. В 2000 году профицит составил 112 685 млн. рублей, а «кредиторка» уменьшилась на 34 174 млн. рублей. Видно, что изменение последней имеет соотношение к величине первого показателя соответственно – 0,3467 и – 0,3032. Если бы эта тенденция сохранилась в последующие годы, то в 2001 году кредиторская задолженность сократилась бы на величину, равную

$$[(1\,593\,978 - 1\,321\,903) \times (0,32)] = 87\,064 \text{ млн. рублей,}$$

т. е. фактически она исчезла бы, т. к. в 2000 году она составляла 81 868 млн. рублей. Вместе с тем мы знаем из собственного опыта, что кредиторская задолженность перед субъектами РФ и муниципалитетами за предоставленные коммунальные услуги, за плату за землю и по другим направлениям хотя и значительно сократилась за последние годы, но все-таки еще имеется.

А если посмотреть данные по региональным бюджетам, в частности по Северо-Западному федеральному округу, то в 2002 году соотношение между совокупным дефицитом (профицитом) и изменением кредиторской задолженности бюджетов субъектов составило величину 0,5342, в 2003 году – (-1,2074), а в 2004 году – (+0,1583). Следовательно-

но, такой подход к определению величины «кредиторки» практически не применим.

Поэтому мы, исходя из имеющихся у нас данных и из эволюционности изменения этого показателя, предположим, что он увеличивается или уменьшается в данном году как в среднем за два предшествующих года. Тогда, если «кредиторка» федерального бюджета в 1999 году выросла на 18,8%, а в 2000 году уменьшилась на 29,4%, то следовательно, в 2001 году ее расчетное значение составит $(18,8 - 29,4) : 2 = - 5,3\%$,

в 2002 году – $(- 29,4 - 5,3) : 2 = - 17,4\%$,

в 2003 году – $(- 5,3 - 17,4) : 2 = - 11,4\%$,

в 2004 году – $(- 17,4 - 11,4) : 2 = - 14,4\%$.

Теперь на основе этих предполагаемых изменений можно рассчитать значение кредиторской задолженности (табл. 3).

Из таблицы 3 видно, что она скорее колеблется, чем снижается. При этом, по нашему мнению, ее можно снизить за счет лучшего администрирования федеральных органов исполнительной власти в сфере сбора налогов. Имеющиеся утверждения о том, что такие факты можно объяснить недоработками руководителей субъектов РФ, не выдерживают никакой критики, т. к. в условиях фактически полного господства федерального законодательства и практически полной приватизации экономики в соответствии с действующим Налоговым кодексом РФ у региональных властей отсутствует даже информация о предприятиях-задолжниках и, следовательно, право и возможность защищать интересы своих бюджетов через суд.

Из приведенного выше краткого анализа можно лишь предположить, что в случае, если бюджетные полномочия между федеральным центром и субъектами РФ оставались бы без изменений, то тогда финансовые возможности решения задач, стоящих перед региональными властями, уменьшились. Поэтому можно утверждать, что объем финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в последнее время недостаточен. Это косвенно подтверждает также и наличие дефицита у большинства территориальных бюджетов, и не снижающаяся у многих из них кредиторская задолженность.

Вместе с тем можно выдвинуть и другую версию о том, что в начале 90-х годов федеральный бюджет получал доходов значительно меньше, чем было ему необходимо для осуществления его расходных полномочий. А бюджеты субъектов были в более выгодном положении. В последние годы произошло лишь исправление сложившейся ранее диспропорции. И тогда имеющийся дефицит бюджетов субъектов РФ и рост их кредиторской задолженности следует объяснять низкой квалификацией руководителей, отвечающих за осуществление финансовой политики в большинстве регионов страны.

Таблица 3

Интегральная оценка финансового положения (на конец года)

№	Показатели	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
	Федеральный бюджет							
1	Кредиторская задолженность (млн. руб.)	97 678	116 042	81 868	77 529*	64 037*	56 737*	48 567*
2	Изменение кредиторской задолженности	—	1,19	0,71	0,95	0,83	0,89	0,86
	Бюджеты субъектов РФ							
3	Кредиторская задолженность (млн. руб.)	123 086	132 924	124 147	123 914	127 786	214 934	195 902
4	Изменение кредиторской задолженности	—	1,08	0,93	0,99	1,03	1,68	0,91

Примечание:

* — рассчитано по нашей методике.

Как определить, какое из этих двух предположений ближе к истине? Нам неизвестны какие-либо публикации других авторов на эту тему, в том числе и методические подходы к решению такой задачи. Поэтому мы считаем возможным воспользоваться собственной уже опубликованной («Финансы». 2000. №6. С. 9-11) гипотезой о том, что финансовое положение как субъекта РФ, так и страны в целом можно определить не только качественно, но и количественно по определенной формуле:

$$K = \frac{D}{P} \times \left(1 - \frac{K_{\text{кп}}}{K_{\text{кн}}} \right), \quad (1)$$

где K – индекс финансового положения в данный период времени;

D – доходы за период измерения;

P – расходы за период измерения;

$K_{\text{кн}}$ – кредиторская задолженность в начале периода;

$K_{\text{кп}}$ – кредиторская задолженность в конце периода.

Теперь, подставив в данную формулу показатели из таблиц 1, 2 и 3 и сделав расчеты, получим количественную оценку финансового положения Российской Федерации (без субъектов РФ) и субъектов РФ (табл. 4).

Таблица 4

*Индекс финансового положения Российской Федерации
и субъектов РФ (1999 – 2004 гг.)*

№	Индекс финансового положения	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
1	Российской Федерации (без субъектов)	- 0,175	+0,322	+0,061	+0,182	+0,121	+0,144
2	Субъектов РФ	- 0,081	+0,072	+0,010	-0,029	-0,645	+0,091

Для наглядности нанесем эти данные на график (рис. 1). При этом, конечно, мы понимаем, что за последние годы приняты расчетные данные о кредиторской задолженности РФ. Однако для наших чисто исследовательских целей имеющееся определенное отклонение от реального значения индекса не имеет решающего значения.

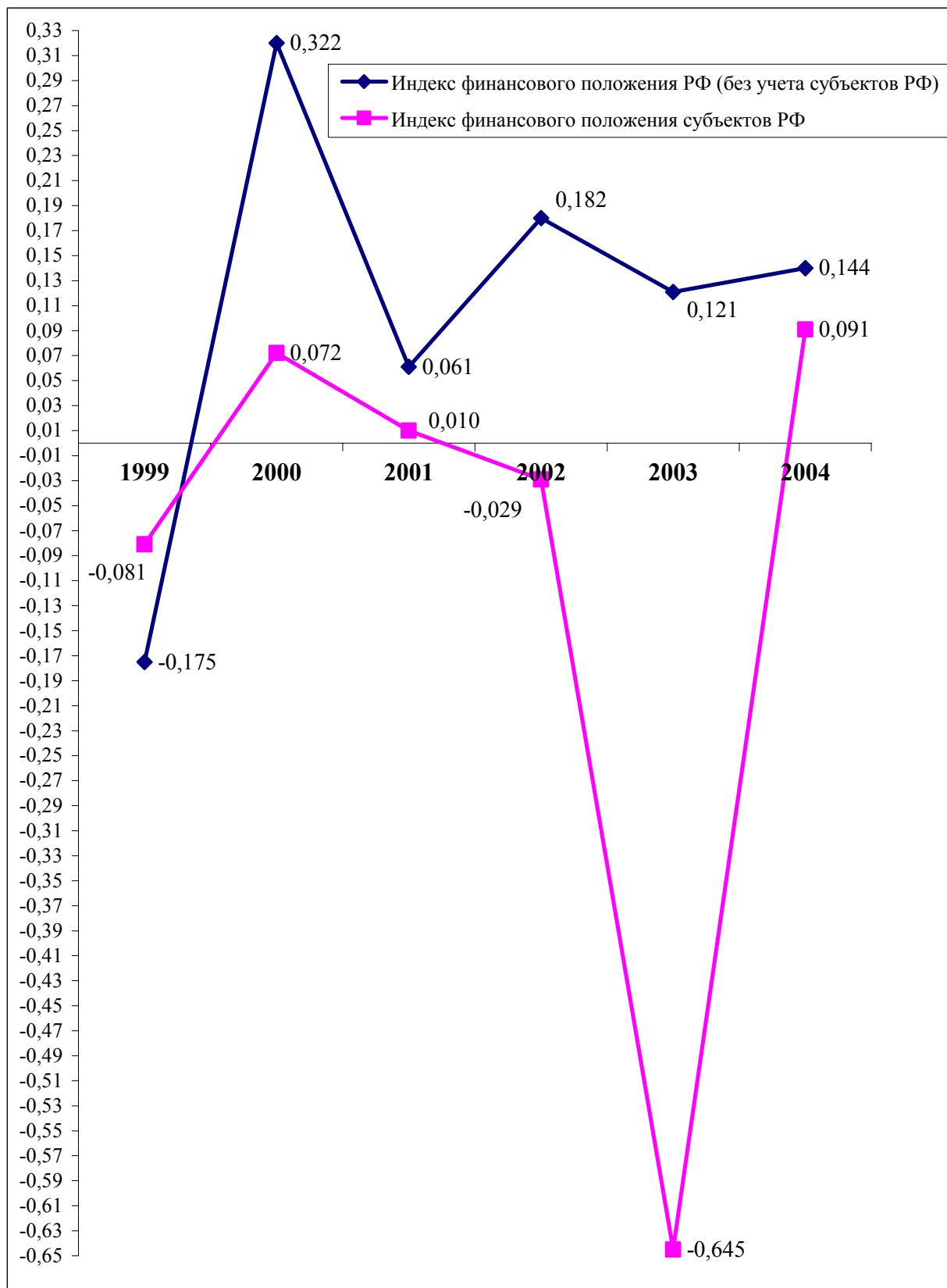


Рис. 1

Из проведенного сравнительного анализа динамики индекса финансового положения видно, что:

- во-первых, начиная с 2000 года значения данного показателя у РФ выше, чем у субъектов РФ;
- во-вторых, с 2002 года его величина у регионов имеет отрицательное значение, что свидетельствует о недостаточности денежных средств в территориальных бюджетах для решения задач, находящихся в компетенции регионов.

На основе этих данных можно вновь утверждать, что объем финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в последние годы является недостаточным для выполнения их расходных полномочий.

Как же теперь определить величину недостающих средств?

Самым правильным было бы принятие запланированного уже многие годы назад федерального закона о социальных и финансовых нормативах и на этой основе возврат к существовавшей до 1998 года включительно практике определения размера финансовой помощи каждому субъекту РФ методом прямого счета. И затем определение размера общего объема финансовой помощи как суммы всех потребностей регионов. Однако мы понимаем, что в ближайшее время такой закон вряд ли, к сожалению, появится.

Из приведенного анализа видно, что объем финансовой помощи в данном году в размере ее величины в предшествующем году плюс определенный прирост с учетом уровня инфляции является недостаточным, чтобы обеспечить стабильное финансовое положение субъектов РФ.

Поэтому, кроме ежегодного увеличения объема финансовой помощи в соответствии с планируемой инфляцией, по нашему мнению, следует также учитывать изменение кредиторской задолженности совокупности бюджетов субъектов РФ в предшествующем году. Если же этот показатель не увеличился, то в таком случае он не влияет на величину финансовой помощи. Если же он возрос, то этот факт безусловно должен отражаться как дополнительная потребность в поддержке регионов. При этом необходимо учитывать, что одновременно имеются республики, края и области, в которых уменьшается кредиторская задолженность. Всего, как мы отмечали выше, в 2004 году в Российской Федерации у 35 субъектов кредиторская задолженность увеличилась на 11 808,9 млн. рублей.

Из данного примера можно сделать третий вывод о том, что увеличение ФП должно было быть на сумму роста кредиторской задол-

женности субъектов, в которых он произошел, т. е. в 2005 году прирост должен был составить 11 808,9 млн. рублей.

Итак, из всего вышесказанного можно констатировать следующее.

Планируемая ежегодно величина финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, кроме прогнозируемой инфляции должна также увеличиваться на сумму роста кредиторской задолженности регионов, в которых она произошла в предшествующем году.

Данная величина весьма незначительна по сравнению как с величиной федерального бюджета, так и с величиной «стабилизационного фонда», который, конечно, образуется за счет повышения цен на нефть на внешнем рынке, но одновременно ведет и к неизбежному росту цен и тарифов внутри Российской Федерации. Следовательно, ведет к значительным дополнительным затратам территориальных бюджетов и дает полное право регионам ожидать от Правительства РФ соответствующих компенсаций.

Игнорирование этой в общем-то небольшой дополнительной потребности регионов, по нашему мнению, приведет и уже в ряде случаев приводит к существенно большим затратам для решения образующихся в некоторых субъектах РФ социально-экономическим проблем.

Возможные умышленные действия властей отдельных субъектов РФ, направленные на рост кредиторской задолженности в целях получения дополнительной поддержки из центра, должны пресекаться как проверками ежегодных бухгалтерских балансовых консолидированных бюджетов, сдаваемых в Минфин РФ, так и в случае необходимости – проверками контрольных органов Минфина РФ. Такая дополнительная работа будет вполне оправданна и даже полезна для наведения должного порядка в этом важном и сложном направлении деятельности территориальных финансовых органов.

Таким образом, мы рассмотрели вопросы определения доли федерального бюджета на оказание финансовой помощи бюджетам субъектов РФ. При этом мы, конечно, не претендуем на полноту и всесторонний охват изучения данной сложной темы. Однако хотелось бы надеяться, что смогли пробудить к ней дополнительный интерес, что и должно послужить толчком к ее дальнейшему исследованию.

МЕСТО, РОЛЬ, ЗНАЧЕНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

Л. С. Кочнева

Председатель Контрольно-бюджетного комитета Законодательного собрания Республики Карелия, действительный государственный советник Республики Карелия 1 класса, г. Петрозаводск

Как известно, государственный финансовый контроль является важнейшей функцией любого государства.

Необходимость финансового контроля, его сущность и значение определяются государственным устройством России, Конституцией Российской Федерации.

Финансовая система общества в целом и отдельные ее звенья – типичные сложные системы, управление которыми немыслимо без эффективного контроля. Управление финансовыми процессами, тесно связанными с производственными (экономическими) отношениями, оказывает непосредственное влияние на общественное производство, а значит, и на общественную жизнь. Поэтому финансовый контроль, т. е. контроль за функционированием различных звеньев финансовой системы, объективно обусловлен потребностями общественной жизни.

В преамбуле Лимской Декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году, указано: «Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом».

В период перехода к рыночной экономике, когда упор делался на саморегулирующуюся экономику, функционирующую стабильно и эффективно без вмешательства государства, отдельные звенья финансового контроля были упразднены, другие ослаблены. Однако это не было обусловлено реальным положением дел, снижением финансовых нарушений и злоупотреблений.

В соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 года № 1095 в редакции от 25.07.2000 г. № 1358

функции государственного финансового контроля с учетом распределения функций и полномочий возложены на Счетную палату РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Согласно вышеназванному Указу (в редакции от 18 июля 2001 года № 872), понятие «государственный финансовый контроль» включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Важнейшее значение для усиления роли государственного финансового контроля имеет принятие в России Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Бюджетный кодекс РФ установил или закрепил базовые правовые нормы, в отсутствие которых как бюджетный, так и финансовый контроль в целом испытывали немалые трудности.

В соответствии с Бюджетным кодексом субъекты Российской Федерации в целях осуществления собственной бюджетной политики создают органы финансового контроля в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Архиважным является то, что к органам государственного финансового контроля наряду со Счетной палатой РФ, контрольными и финансовыми органами исполнительной власти отнесены и контрольные органы представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации (в Республике Карелия – это Контрольно-бюджетный Комитет Законодательного собрания Республики Карелия).

Такие органы начали создаваться в России с 1994 года в период строительства нового федеративного государства, но только с 2000 года они законодательно включены в систему органов государственного финансового контроля и, в частности, внешнего контроля, независимого от исполнительной власти. Следовательно, именно с 1994 года в

России появился, а с 2000 года законодательно закреплён новый государственный институт в субъектах Российской Федерации – контрольные органы, призванные в рамках реализации задач **внешнего** государственного и муниципального финансового контроля обеспечить цивилизованные, доступные для понимания граждан Российской Федерации, прозрачные и законные бюджетные отношения на всех стадиях бюджетного процесса.

В чём суть понятия «внешний контроль»? Исходя из мирового опыта и терминологии – это контроль специальный. У контролирующих органов, созданных вне системы исполнительной власти и проводящих этот контроль, функция контроля основная, не смешанная с другими функциями, такими как организация и управление государственными средствами, только поэтому он называется внешним.

Объектом контроля и ревизии при внешнем контроле являются не только и не столько государственные финансовые средства, сколько вся система их организации, управления и механизмы внутреннего контроля. То есть при осуществлении внешнего контроля контролируется вся система исполнительной власти и её системы внутреннего контроля.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, органы внешнего государственного финансового контроля входят в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями и соответственно являются участниками бюджетного процесса. Полномочия контрольных органов законодательной ветви власти определяются законом субъекта РФ.

Кодексом предусмотрено, что органы финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами власти, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, различных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства.

Определены основные права органов, осуществляющих контроль, и обязанности контролируемых органов.

В настоящее время в области финансовых отношений происходит процесс разграничения полномочий и функций финансового контроля, как со стороны представительной власти, так и других компетентных органов.

В связи с этим, наибольшую актуальность сегодня приобретают разработка и скорейшее принятие в России Концепции государственного финансового контроля и соответствующих федеральных законов.

Таким образом, с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации сделан шаг вперед в формировании правовой базы финансовой политики государства вообще, государственного и муниципального финансового контроля – в частности.

Органом внешнего государственного финансового контроля в Республике Карелия является Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия (далее – Контрольно-бюджетный комитет).

Контрольно-бюджетный комитет является постоянно действующим структурным подразделением Законодательного собрания Республики Карелия, обеспечивающим функцию государственного финансового контроля.

Контрольно-бюджетный комитет осуществляет контроль за исполнением бюджета Республики Карелия и бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, целевых бюджетных фондов, проводит экспертизу проектов указанных бюджетов, республиканских целевых программ и иных нормативных правовых актов Республики Карелия, влияющих на формирование и исполнение бюджетов.

В своей деятельности Контрольно-бюджетный комитет руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Карелия, законами Республики Карелия, административным регламентом Законодательного собрания Республики Карелия, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Карелия.

Задачами Контрольно-бюджетного комитета являются:

- 1) организация и осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей бюджета Республики Карелия и бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, целевых бюджетных фондов, а также обязательств по кредитным и заемным средствам, направляемым в качестве источников финансирования дефицитов бюджетов Республики Карелия и Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования по объемам, структуре и целевому назначению;

2) экспертиза проектов законов о бюджете Республики Карелия и бюджете Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования;

3) финансовая экспертиза проектов законов Республики Карелия и иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов формирования бюджетной системы, налогообложения, ценообразования, валютного регулирования, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания;

4) анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета Республики Карелия и бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в Республике Карелия;

5) представление Законодательному собранию информации о ходе исполнения бюджета Республики Карелия и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Контрольно-бюджетный комитет осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

Виды деятельности Контрольно-бюджетного комитета:

В процессе реализации профессиональных задач Контрольно-бюджетный комитет осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением бюджета Республики Карелия и бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, формированием и использованием целевых бюджетных фондов.

Осуществление Контрольно-бюджетным комитетом видов деятельности предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением бюджета Республики Карелия, бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования в отчетном году;

- проведение комплексных и тематических проверок и обследований по отдельным разделам и статьям бюджета Республики Карелия, в том числе целевых бюджетных фондов, бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, по средствам целевых программ Республики Карелия;

- проведение аудита эффективности использования государственных средств;
- проведение внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета Республики Карелия и бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- направление на рассмотрение Законодательного собрания контрольных материалов, результатов обследований, предложений по совершенствованию республиканского бюджетного и налогового законодательства;
- подготовку и представление заключений по проектам бюджета Республики Карелия, бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, республиканских целевых программ, законов и иных нормативных правовых актов бюджетного и налогового законодательства, вносимых на рассмотрение Законодательного собрания;
- подготовку и представление заключений в Законодательное собрание по исполнению бюджета Республики Карелия, бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Республики Карелия и органов местного самоуправления.

Контрольно-бюджетный комитет действует в пределах закрепленных за ним полномочий, определенных Законом Республики Карелия от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия».

Контрольные полномочия Контрольно-бюджетного комитета Законодательного собрания Республики Карелия распространяются на все органы государственной власти Республики Карелия, государственные унитарные предприятия, учреждения, а также территориальные государственные внебюджетные фонды, если они получают, используют, перераспределяют и перечисляют средства бюджета Республики Карелия, территориальных государственных внебюджетных фондов.

Контрольные полномочия Контрольно-бюджетного комитета Законодательного собрания Республики Карелия распространяются также на органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия, учреждения, организации, их союзы, ассоциации и иные

объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, используют, перераспределяют и перечисляют средства бюджета Республики Карелия, территориальных государственных внебюджетных фондов.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Контрольно-бюджетного комитета распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств бюджета Республики Карелия и территориальных государственных внебюджетных фондов.

Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия вправе осуществить проверку расходования средств бюджета Республики Карелия территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Контрольно-бюджетный комитет подотчетен Законодательному собранию Республики Карелия и его председателю.

Контрольно-бюджетный комитет при осуществлении деятельности в пределах своей компетенции взаимодействует с контрольными органами Правительства Республики Карелия, органами прокуратуры, внутренних дел, таможенной службы, Управлением Федеральной налоговой службы Российской Федерации по Республике Карелия, Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов Российской Федерации по Республике Карелия и иными государственными и внутриведомственными органами контроля.

При необходимости Контрольно-бюджетный комитет может запрашивать от указанных органов материалы по итогам ранее проведенных ими проверок и ревизий.

При проведении контрольно-ревизионной деятельности в пределах своей компетенции Контрольно-бюджетный комитет может привлекать к участию в проводимых им мероприятиях государственные контрольные органы и их представителей по согласованию с ними.

Контрольно-бюджетный комитет поддерживает связи со Счетной палатой Российской Федерации, Ассоциацией по сотрудничеству органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации, органами парламентского финансового контроля субъектов Российской Федерации. По решению Законодательного собрания Контрольно-бюджетный комитет заключает с ними соглашения о сотрудничестве.

Контрольно-бюджетный Комитет Законодательного собрания Республики Карелия образован Законодательным собранием республики в 1994 году.

За 10 лет Контрольно-бюджетным комитетом:

- проведено более 370 ревизий и проверок, подготовлено более 460 заключений к законопроектам Республики Карелия, связанных с организацией бюджетного процесса в регионе, утверждением республиканского бюджета, внесением в него дополнений и изменений, изменениями налогового законодательства;

- по вопросам формирования бюджетной системы составлено более 160 аналитических обзоров исполнения бюджета Республики Карелия, межбюджетных отношений с федеральным и местными бюджетами;

- подготовлено четыре проекта законов Республики Карелия, положения двух из которых вошли в Закон Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» в период его разработки рабочей группой, активным участником которой являлся Контрольно-бюджетный Комитет.

С 2000 года, в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, Комитетом организована работа по проведению внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета Республики Карелия в министерствах и госкомитетах республики.

Хочется отметить, что принцип гласности, как атрибут демократического общества, законодательно не закрепленный в законе «О бюджетном процессе в Республике Карелия», является одним из самых основных в работе Комитета.

Отчеты по всем проводимым контрольным мероприятиям, аналитические записки по исполнению бюджета, заключения на законопроекты, а также проекты постановлений по вопросам, входящим в компетенцию Комитета, в обязательном порядке направляются для рассмотрения и принятия в Законодательное собрание. Постановления содержат в себе конкретные предложения в адрес высшего должностного лица республики, правительства, руководителей органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Все материалы Контрольно-бюджетного Комитета рассматриваются на заседаниях профильных Комитетов Законодательного собрания Республики Карелия, принимаемые постановления учитывают мнение Комитета о совершенствовании организации бюджетного про-

цесса в республике, устранении выявленных нарушений в использовании государственных средств.

В процессе деятельности Комитета в связи с реформированием бюджетного законодательства Российской Федерации и Республики Карелия постоянно меняются формы и методы его работы, организация взаимоотношений с органами государственной власти Республики Карелия, Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. В 1999 году между Счетной палатой РФ и Законодательным собранием РК подписано соглашение о сотрудничестве, в рамках которого совместно с работниками Комитета проводятся проверки федеральных структур, расположенных на территории республики.

С 2000 года Комитет является членом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. В течение 2002-2004 гг. председатель контрольно-бюджетного комитета являлся членом президиума АКСОРФ.

Начиная с 2005 года комитет проводит аудит эффективности государственных средств, что является новой формой государственного финансового контроля, обеспечивающей оценку эффективности работы исполняющих государственные функции и использующих государственные ресурсы подконтрольных объектов и разработку предложений по повышению эффективности их деятельности.

Таким образом, можно констатировать, что Комитет смог за годы своего существования стать реальным участником бюджетного процесса в Республике Карелия.

Как было сказано выше, органы исполнительной власти, принимая управленческие решения, обязаны чувствовать, осознавать ответственность перед обществом, а главной задачей органов внешнего государственного финансового контроля является – определение обоснованности и эффективности управленческих решений.

Президент России, выступая на V Конгрессе ЕВРОСАИ, состоявшемся в Москве весной 2002 года, особо подчеркнул: «Один из наших приоритетов – развитие действенной системы государственного финансового контроля. Ее важнейшая задача – повышение эффективности власти, в том числе за счет предоставления обществу объективной информации о качестве работы государственных институтов».

О ЗАДАЧАХ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО МОНИТОРИНГА В РАМКАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ

Н. В. Крепышева

Начальник Департамента Минрегионразвития РФ, г. Москва

1. Общие задачи мониторинга и учета рыночной экономики

Решение задачи по созданию конкурентоспособной рыночной экономики должно стать результатом:

- эффективного использования инвестиций;
- удовлетворения запросов потребителей;
- стратегической ориентации и искусства управления;
- повышения предпринимательской активности.

2. Качество кадровых ресурсов

Главными ресурсами развития экономики все в большей степени становятся люди и знания, которыми они обладают, интеллектуальный капитал и растущая профессиональная компетенция кадров.

3. Базовая инфраструктура – шаг к международным стандартам

На протяжении последних лет в России реализуются меры по реформированию общественных и экономических отношений в соответствии с международной практикой, предусматривающей значительное реформирование институциональной основы полномочий федерального, регионального и местного уровней власти. Несмотря на некоторые положительные сдвиги в этом процессе, имеется ряд проблем, которые сдерживают его эффективность.

Одна из них заключается в формировании новой модели взаимоотношений государства и субъектов рыночных отношений. Международный опыт убеждает, что саморегулируемые организации играют существенную роль, повышая эффективность реформы. При этом должны быть обеспечены правовые условия деятельности СРО, создание которых входит в обязанность государства.

4. Главные задачи:

- обеспечение открытости информации о деятельности государственных органов исполнительной власти;
- разработка и внедрение системы, при которой органы власти, предлагающие введение новых форм государственного вмешательства

в экономику, обязаны публично доказывать необходимость такого вмешательства;

- введение процедур мониторинга эффективности, используемых мер государственного регулирования;
- повышение эффективности управления государственной собственностью;
- полный отказ от совмещения функций органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов;
- разработка законодательной базы деятельности саморегулируемых организаций, которые должны взять на себя ряд функций, выполняемых государством.

5. Новые задачи современного периода:

- наращивание в практике общественных и экономических отношений собственно стратегических ориентиров, несмотря на возрастание уровня сложности текущих процессов;
- перестройка структуры региона и принципов его управления в соответствии с требованиями рынка, снижение роли факторов, тормозящих внедрение инноваций в регионах;
- дальнейший поворот от модели выживания региона к модели его развития;
- управление интеллектуальной собственностью, содействующее продвижению в высокотехнологические сферы.

Ключевым моментом в решении этих задач является согласование действий различных ведомств и законодательных органов на основании достоверной информации и мониторинга состояния показателей по выполняемым задачам. В связи с этим возрастает необходимость:

- информационной прозрачности для правильной оценки рискованности возможных вложений;
- постоянно действующей, непрерывной системы перевода на русский язык обновляемых версий международных стандартов.

6. С учетом наших разработок:

- ускорения принятия новых законов «О консолидированной отчетности», «О саморегулируемых организациях», внесения необходимых дополнений и изменений в законы «О бухгалтерском учете», «Об аудиторской деятельности» и других законов и нормативных актов для устранения возможных противоречий и несоответствий в законодательстве;
- модернизации всей системы финансовой отчетности российских предприятий и внедрения международных стандартов финансо-

вой отчетности (МСФО) в организациях, заинтересованных в привлечении иностранных инвестиций;

- устранения существенных различий в национальной и мировой системах составления финансовой отчетности как фактора, препятствующего сопоставлению информации о российских предприятиях с их зарубежными аналогами;

- методологического и методического обеспечения адаптации МСФО в российских компаниях, в том числе с учетом отраслевых аспектов применения МСФО с более широким привлечением профессионального общества к проведению реформы;

- обеспечения правовых и организационных условий деятельности профессиональных объединений и саморегулируемых организаций

- внедрения международных стандартов финансовой отчетности и аудита как необходимого условия интеграции России в мировую экономику;

- организации и проведения широкомасштабных мероприятий по подготовке и переподготовке кадров в соответствии с новыми требованиями;

- выработки единой государственной политики по отражению учета в нормативных документах деятельности хозяйствующих субъектов;

- продолжения реформирования налоговой системы в Российской Федерации на принципах справедливости, всеобщности налогообложения и эффективности, координации действий по сближению систем налогового и бухгалтерского учета;

- разработки новых и уточнения ранее утвержденных положений по бухгалтерскому учету;

- постепенного перехода учреждений и организаций бюджетной сферы – образования, здравоохранения и культуры на единые правила бухгалтерского учета, принятые для других сфер и отраслей национальной экономики;

- обеспечения высокого качества независимых вневедомственных проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности и бухгалтерского учета;

- усиления всей аналитической работы и работы по методическому и нормативному доведению основных положений законов об учете и аудиторской деятельности до практики производственно-хозяйственной и коммерческой деятельности, с широким привлечением общественных ассоциаций и организаций бухгалтеров и аудиторов России;

- разработки индивидуального подхода к каждому региону России для оказания содействия в организации и развитии аудиторской деятельности на его территории;
- проведения в регионах совместно с государственными и муниципальными органами власти и управления, профессиональными бухгалтерскими и аудиторскими объединениями публичных мероприятий, научно-практических конференций, совещаний и семинаров по проблемам совершенствования бухгалтерского учета и аудиторской деятельности;
- разработки и внедрения эффективных систем контроля за качеством аудиторской деятельности, соблюдением внутренних и внешних стандартов, требований профессиональной этики;
- развития системы поощрения для аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов за систематическое качественное осуществление аудиторской деятельности;
- разворачивания действенной системы контроля качества аудиторской деятельности;
- разработки концепции дальнейшего развития аудиторской деятельности;
- осуществления комплекса мер по повышению полноты и достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности с дифференцированным подходом к регламенту представления отчетности различными группами предприятий и организаций.

7. Задачи на среднесрочную перспективу:

- просить федеральные и исполнительные органы власти в своей деятельности по регулированию бухгалтерского учета и аудита учитывать решения шестого Международного форума бухгалтеров и аудиторов;
- активизировать работу по информированию работодателей и работников о налоговых и инвестиционных аспектах пенсионной реформы, изменениях в правилах формирования пенсионных прав граждан;
- всемирно поддержать инициативы Президента РФ В. В. Путина, российского Союза промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленной палаты России о формировании режима наибольшего благоприятствования для субъектов малого предпринимательства в части использования единой общероссийской наиболее упрощенной системы учета, отчетности и налогообложения малого бизнеса;
- продолжить практику проведения конкурса на звание «Лучший бухгалтер России», расширив его сферу на проведение аналогичных конкурсов среди студентов, выпускников высших учебных заведений;

– поддержать предложения Международной общественной организации ассоциации бухгалтеров и аудиторов «Содружество» по подготовке, переподготовке и повышению квалификации бухгалтеров различных уровней, в том числе в соответствии с требованиями МСФО по программам СРА и АССА, в том числе в рамках созданной Академии международного учета;

– просить Министерство образования РФ и Учебно-методическое объединение при Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации разработать соответствующие государственные образовательные стандарты;

– обратиться к средствам массовой информации с просьбой об освещении решений Форума и публикации настоящей резолюции.

Форум поручает Оргкомитету обобщить все предложения и критические замечания участников пленарного заседания и заседания круглого стола и направить их соответствующим Министерством и организациям для рассмотрения и ответа о принятых мерах.

Учитывая высокий уровень докладов и выступлений, а также актуальность обсуждаемых проблем, Форум рекомендует Оргкомитету издать материалы Форума и круглого стола и направить их всем участникам.

МЕСТО ИНСТИТУТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕХАНИЗМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИЙ

В. С. Криволапов, В. И. Кравцов

Оренбургский государственный университет

При рассмотрении ранжированных показателей налогового потенциала и бюджетной обеспеченности муниципальных образований в таких разнообразных по своим условиям регионах Российской Федерации как Ставропольский край [1, с. 61], Челябинская и Оренбургская область [2, с. 152, 192-195], Дагестан [3, с. 496] обращает на себя внимание тот факт, что на первых местах в них оказываются города (табл. 1). И это обстоятельство естественным образом выступает обоснованием для предложений рассматривать такие муниципалитеты первыми кандидатами на роль субъектов-доноров в процессе финансового выравнивания внутри региона.

Таблица 1

Положение городов в составе муниципальных образований

Наименование показателя	Ставропольский край (2003 г.)	Челябинская область (2001 г.)	Оренбургская область (2002 г.)
Всего муниципальных образований (МО)	33	39	43
Из них городов	7	20	11
Доля городов в общем числе МО	21,2%	51,3%	25,6%
Доля городов в первой десятке наиболее развитых МО	70%	90%	70 %

Изложенной позиции может быть противопоставлен серьезный аргумент – именно города являются признанными «локомотивами» развития инновационного сектора современной экономики, и повышение уровня изъятия у них ресурсов негативно отражается на способности выполнять эту функцию. Как найти баланс этих аргументов? И нужно ли его искать, если можно ограничиться веским административным доводом?

Особенно актуальной эта проблема представляется в настоящий момент времени, когда перед федеральным правительством все более отчетливо вырисовывается проблема принятия решений, направленных на повышение эффективности отечественной экономики. Очевидная бесперспективность дальнейшего «замораживания» крупных поступлений от природно-сырьевого экспорта в золотовалютных резервах и иностранных ценных бумагах конкурирует со столь же бесспорной проблемой острого недостатка надежных и экономических эффективных проектов инвестирования средств в отечественное хозяйство.

Отсутствие достаточного количества инвестиционных проектов есть следствие крайней неразвитости инновационного сектора отечественной экономики. Поэтому наличие наблюдаемых на поверхности фактов угнетения этого сектора, в том числе посредством малоэффективного финансового механизма, не может не привлечь к себе особого внимания. Тем более, что столь же очевидна главная причина низких темпов развития инновационных сегментов хозяйства, которая заключается в отсутствии соответствующей институциональной среды.

Но в чем заключается такая институциональная среда: в совокупности правовых норм или определенном типе поведения экономиче-

ских субъектов? И что делать, если пересаживание на отечественную почву самых передовых образцов первого компонента слабо влияет на изменения в поведении второго компонента. При этом сколько-нибудь убедительных объяснений причин такого эффекта нет, поскольку на момент начала трансформации экономики страна располагала достаточно квалифицированными трудовыми и научными кадрами, относительно высокой культурой производства, до сих пор не имеет серьезных ограничений в природно-сырьевых ресурсах.

Пожалуй, самым неопровержимым аргументом является недостаток средств, как в виде накопленных предыдущими поколениями богатств, так и обыкновенной валюты для текущих покупок современных заграничных технологий. Подобная формулировка проблемы как бы предопределяет очевидный ответ в форме концентрации недостаточных средств в отдельно взятых точках роста. Благо, что такие точки искать не нужно, так как есть вполне современные оборонные технологии и многочисленные научные центры. Однако в какой мере такое решение соответствует определению содержания современной постиндустриальной экономики? Скорее это традиционное хозяйство, основанное на воспроизведении накопленного прошлого опыта решения проблем. И насколько совпадают между собой понятия науки и инновационного сектора экономики?

Если ответ на поставленные вопросы сформулировать не в виде отрицаний, что было бы просто и понятно, а в форме неполного совпадения понятий, то картина приобретает подобие хаоса из недомолвок. Таким не вполне ясным выводом вырисовывается то, как выглядят точки приложения усилий, направленных на стимулирование роста инноваций. Если проблема заключается в торможении со стороны окружающей эти точки институциональной среды, то затраты ресурсов увеличиваются на неопределенную величину из-за неизвестности характеристик этой самой негативной среды. При этом чем более сконцентрированы ресурсы, тем большая их часть окажется использованной непроизводительно, на «прогрев» окружающей среды. И наоборот, чем больше «точек роста», тем менее прочной становятся структурные связи элементов негативной среды и достигается относительная экономия затрат.

Парадоксальность ситуации заключается в том, что оба пути требуют огромного масштаба затрат: первый – не только средств, но и длительного времени, а второй – быстрого и точного определения большого числа удачно выбранных точек воздействия, то есть тех же самых средств и еще знаний. Получается, что в силу масштабности

проблем нас не могут устроить точечные инновационные «уколы»: в отдельные научно-инновационные центры, технопарки, отрасли хозяйства, прорывные направления научных знаний и т. п.

В условиях сохранения в стране инертной к инновациям институциональной среды воздействия на точки мало, нужны целые ниши или зоны воздействия, внутри которых возникал бы мультипликационный эффект от вложений средств в точки роста. Но в чем разница между точкой и «зоной», если не сводить ее к научным спорам? Представляется, что зона – это некоторое упорядоченное пространство или территория, на которой действуют свои правила, не совпадающие полностью с такими же нормами других пространств, здесь есть своя подсистема управления. Самое главное – определить, где именно, если можно так сказать, географически может быть расположена такая территория. Представляется, что не будет большой ошибкой предположить, что этим пространством является город или, в соответствии с законом от 6.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», территория городского округа.

В этом случае нас должны интересовать свойства того инструмента, который предназначается для воздействия не на точку роста, а на достаточно протяженную зону. В рамках такого процесса воздействия на экономические институты большие надежды возлагаются на налоговый механизм, дополненный придатком в виде льгот. Однако недостатком такого механизма является то обстоятельство, что он предназначен для воздействия на национальную экономику в целом, а через льготный механизм – на отрасли и крупные сектора хозяйства.

Так, налоговые льготы как инструмент точечного воздействия, и представляется малоэффективным именно в силу того, что получаемые от преференций эффекты не транслируются в окружающую среду. Вместо класса эффективных собственников страна получила тончайшую прослойку олигархов, разбавленную массами «борцов за сохранение льгот» и более или менее состоятельных потребителей под маркой «среднего класса». Иначе трудно объяснить вялые инвестиционные процессы при наличии в стране свободных денег.

Сфера воздействия в одном случае получается слишком широкой, а в другом – слишком узкой, поскольку в экономическом пространстве эти отрасли и сегменты секторов все равно формируют собой лишь набор точек роста. Стимулировать, таким образом, развитие в этих точках роста можно, а ход процессов изменения институтов общества – нельзя (или очень долго).

Проблема видится в том, что запустить надо не только процессы развития в точках роста инновационной экономики, но и процесс формирования из этих точек первоначального, хотя бы и локального, пространства, где ускоренно вызревают институциональные изменения и формируется механизм мультипликации инноваций. Конечно, определенные надежды могут быть возложены на иностранную помощь, то должно быть также ясно и то, что серьезный зарубежный капитал не пойдет в страну, где не инвестируются собственные средства и недостаточно проектов для инвестиций. Также трудно надеяться, что эти вложения будут направлены в конкурентоспособные отрасли, связанные с экономикой нового типа, или нацелены на трансформацию российских экономических институтов с учетом наших интересов.

Представляется, что в отличие от налогового механизма необходимым свойством «различать» пространственную характеристику получателя управленческого импульса обладает бюджетная система государства. Однако для целенаправленного использования этого ее свойства, связанного с перераспределительной функцией финансов, нужно отказаться от представления процесса бюджетного выравнивания как производного от понятий «социальная справедливость» и «выравнивание стартовых условий», реализуемых в рамках ложно понимаемой идеи равенства людей в экономике, построенной на принципах рыночной конкуренции. Точнее, не прибегать к нему во имя идеи упрощения экономического механизма, а дополнить другими объяснениями рассматриваемого явления.

Не вызывает сомнения, что нетрудоспособные люди и иные обездоленные члены общества должны получать доступ к необходимым социальным благам, но этим предназначение механизма перераспределения не должно ограничиваться, а процесс производства общественных благ может рассматриваться как инструмент развития экономического базиса общества. В таком аспекте речь идет не об экономии общественных затрат через «повышение производительности», а о том, что каналы движения участвующих в этом ресурсов должны быть проложены с учетом возможностей получения дополнительных эффектов.

Одним из наиболее явных недостатков существующей практики межбюджетных отношений могут быть определены претензии к качеству их целеполагания. В частности, не вызывает сомнений, что механизм межбюджетных трансфертов должен использоваться для стимулирования процессов развития. Но также ясно и то, что в российской реальности он этой задачи практически не решает.

Причина – не в самом механизме, а в понимании того, каким именно образом и для каких целей он должен быть применен. Если ставится задача стимулирования, то необходимо видение того, какой именно сектор хозяйства должен расти: потребление или производство.

Очевидно, что рост потребления в городах связан с развитием производящего сектора, но тот же самый результат в сельской местности может повлечь за собой ухудшение показателей развития экономики страны в целом. И наоборот, рост сельскохозяйственного производства может стимулировать развитие промышленного сектора.

Когда заходит речь о цели бюджетного выравнивания, то гранью сферы оценки эффектов выступает измерение показателей бюджетной обеспеченности, то есть в принципе – уровня потребления или, в другом варианте, динамики доходности территории, как производного от ее налогового потенциала. Ни тот, ни другой показатель не нацелены на стимулирование развития конкретного направления или сектора экономики. Но при рассмотрении таким сектором инновационной сферы, каким образом изменится наш взгляд на возможные эффекты от применения механизма межбюджетных отношений?

Анализируя движение финансовых ресурсов в каналах рыночной экономики, функционально связанных с созданием инноваций, можно заметить особенности в пространственном направлении и характеристиках источников инвестиций в продукт инновационного процесса. Что такое инновация в рыночной экономике? Это не просто новая мысль, а некий продукт человеческого мышления, воплощенный в востребованном хозяйством товаре. Оценку этого продукта выполняет рыночный механизм, формируемый на основе комбинации частных интересов и потребных для их удовлетворения ресурсов. Частный интерес указывает на признак собственности ресурсов, обращающихся в этом секторе хозяйства, и на характер поведения субъектов, осуществляющих управление ресурсами.

Учет приоритета частного интереса представляет одну из главных проблем функционирования бюджетного механизма. Аксиомой теории управления является утверждение, что инструментом повышения эффективности процесса управления является мотивация его участников. Но какова мотивация людей, осуществляющих управление бюджетными потоками? Такая мотивация должна рассматриваться как производная от структуры цели и иерархии ее элементов, на основе которых формулируются конкретные задачи.

И если подсистемой управления поставлена задача концентрации средств на определенном пространстве, то вопрос заключается и в том,

посредством чего вовремя остановить процесс их «стягивания» в «точки», напоминающие сундуки в подвалах «Скупого рыцаря», или разного рода финансовые фонды. Собственно говоря, это и есть объяснение того, почему происходит «размазывание» бюджетных средств по пространству страны на основе усредненных нормативов потребления, в то время как для создания экономики нового типа нужно их концентрировать. Проблема в том, что концентрация финансовых фондов административным путем неэффективна, так как происходит воспроизведение, так сказать, фондово-точечного подхода.

В потоковой экономике средства нужно направлять в те узловые точки, где их концентрация эффективна. Но не в те узлы, которые только потенциально способны стать точками роста, а в те, которые фактически ими являются – туда, где продукт интеллекта превращается в инновацию. Эту функцию эффективно выполняет только рынок. Парадокс же заключается в том, что бюджетный механизм потенциально обладает свойством концентрации ресурсов в нужном месте, но делает это неэффективно. Рыночный же механизм экономически эффективен, но только в рамках удовлетворения частных, а не общественных интересов.

Как нам представляется, выявление обозначенных признаков несовпадения позволяет решить проблему путем повышения степени поляризации в направлениях финансовых потоков. Так, рыночный механизм лучше обнаруживает эффективные «точки роста», а бюджетный – быстрее «аккумулирует и транспортирует» средства в пространственные зоны, в которых такие точки расположены. Поэтому целесообразно, чтобы потоки средств, формируемых этими двумя механизмами, были бы четко разделены, что происходит в том случае, если они не совпадают по направлениям движения.

Рассматриваемый пространственно поток платежей, связанных с оценкой инновационного продукта, в рыночной экономике окажется направленным вполне определенно – по направлению к «инновационным центрам», которыми являются преимущественно города. Правда, отечественный законодатель пока не склонен акцентировать внимание на сущностных характеристиках, определяемых понятием города как «географического района, в котором на относительно небольшой площади проживает большое число людей» [4, с. 6]. Производным от такого подхода и является игнорирование особенностей цели и критериев развития этой территории, в которой главную ценность составляет пространство отношений между людьми. Между тем последние являются теми самими носителями и реализаторами инновационных идей,

пространственная плотность распространения которых коррелирует с распределением населения.

Успех реализации инновационного проекта в российской экономике в значительной мере зависит от того, насколько эффективно будет организован «возврат» в сельские территории изымаемой при помощи «ценовых ножниц» части стоимости произведенного в сельском хозяйстве продукта и той части бюджетных ассигнований, которая предназначена для цели развития инновационного сектора экономики. Вполне осознавая тот факт, что сельское хозяйство не является главным потребителем потока инноваций сегодня и не будет им в дальнейшем, мы, тем не менее, обязаны воспользоваться благоприятными возможностями, которые открываются на этапе перехода к постиндустриальной экономике. Так, например, в США переход к постиндустриальной экономике сопровождался резким ростом инноваций именно в секторе сельского хозяйства, в результате которых «с 1994 года статистические органы США перестали учитывать долю фермеров в составе населения из-за ее незначительности» [5, с. 59].

Поэтому, например, результатом использования направляемых посредством межбюджетных трансфертов средств на общее образование сельского населения, целесообразно рассматривать не столько подготовку квалифицированной рабочей силы, подавляющая часть которой просто не будет востребована традиционным сектором отечественного сельского хозяйства, сколько формирование прослойки будущих потребителей результатов инновационных разработок. Еще более сложным для понимания является случай, когда посредством межбюджетных трансфертов финансируется не столько содержание социальной сферы, сколько расходы растущего управленческого аппарата муниципалитетов. В конечном счете не секрет, что «Российская Федерация, состоящая примерно из 30000 местных органов власти, соответствует в этом отношении федеративным государствам с высокими личными доходами населения» [6, с. 113], то есть в масштабах страны отсутствует сбалансированность затрат со способностью населения содержать муниципалитеты.

Фактически в ситуации искусственного поддержания уровня бюджетной обеспеченности жителей сельских муниципалитетов за счет эксплуатации по преимуществу городской экономики и природной среды это может быть воспринято как нарушение декларируемой справедливости и как неэффективное «разбазаривание» средств. Оправдать же и объяснить целесообразность такого процесса можно в том случае, если связывать деятельность управленческого аппарата непосредственно

с обновлением институциональной среды инновационного процесса в сельскохозяйственном производстве. Поскольку управленческая деятельность по своей природе ориентирована на повышение эффективности и поиск новых методов решения возникающих проблем. Но для этого показатели оценки этой деятельности должны быть явным образом ориентированы не на «выживание», и «поддержание» функционирования среды обитания, а на развитие социума. И условия направления межбюджетных отношений также должны быть описаны с использованием соответствующих показателей.

Описанные общие контуры механизмов формирования прослойки потенциальных потребителей инновационных разработок и платежеспособного спроса на них, целеполагания и мотивации органов местного самоуправления можно рассматривать как компоненты средств мультипликации новых элементов институциональной среды в сельском экономическом пространстве. В качестве аналогичного средства, но уже в применении к «городской институциональной среде», можно рассматривать механизм дефицитного финансирования расходов городских муниципалитетов. В настоящее время выявлению специфических свойств такого механизма препятствует традиционный способ «размазывания» дефицита по всем муниципальным бюджетам якобы для реализации принципов справедливости и равенства.

Между тем влияние дефицита расходов, появлению которого в городах также способствуют результаты работы механизма межбюджетных отношений, можно рассматривать и как фактор стимулирования инноваций в городском муниципальном хозяйстве. В стратегической перспективе искусственный характер внешней среды жизнедеятельности человека в городе является объективным ограничителем пределов сокращения производства натуральных услуг, поэтому поддержание его минимального уровня будет осуществляться независимо от сокращения расходов муниципального бюджета. Скорее всего, за счет внедрения инноваций, фактором формирования рынка которых будет выступать мотивированное поведение субъектов муниципального хозяйства. Мультипликатором такого эффекта выступает кредитный механизм финансирования городских расходов, доступ к которому для городских властей, в принципе, открыт в большей степени, чем для сельских субъектов хозяйствования.

Пока не вполне очевиден тот факт, насколько осознанным являлся сделанный в свое время выбор направления на децентрализацию государственного, а точнее публичного, управления в нашей стране. Однако важен сам результат – неосознанно копируя западную модель демо-

кратического устройства общества, мы получили возможность воспользоваться глубоко «запрятанными» в них механизмами, определяющими определенные модели поведения граждан и институтов этого общества. Но для их практического и целенаправленного использования необходимо познание возможностей произвольно сформированных механизмов.

Представляется, что актуальность сформулированных мыслей будет возрастать по мере нашего приближения к практическому решению проблем организации межбюджетных отношений не только в рамках трехуровневой, но уже четырехуровневой бюджетной системы России. При этом очень важно правильно определить, какие еще возможности откроет усложнение структуры межбюджетных отношений и как их использовать. Одним из необходимых шагов представляется понимание того, что главными отличиями городских округов от муниципальных районов не являются формально-правовые признаки или неразрешимость проблем разделения единого коммунального хозяйства. Обе эти проблемы могут быть разрешены, однако в принципе не решаемой является задача изменения свойств городской территории, возникающих из ее нераздельности и цельной включенности в определенный тип экономического пространства. Соответственно и сам институт межбюджетных отношений должен рассматриваться не как вынужденный и временный, на период движения к самообеспеченности муниципалитетов, а как вполне рациональный инструмент целенаправленной экономической политики.

Также необходимо осознавать и то, что механизм межбюджетных отношений не способен заменить собой другие известные способы мотивации аппарата управления публичными финансами. Он лишь дополняет их, но это обстоятельство не снижает потребности в необходимости точного определения его места и свойств. Так, опосредованное механизмом межбюджетных трансфертов движение средств в пользу потенциального потребителя инновационных услуг является фактором целенаправленного формирования рынка последних. А ускорение процессов концентрации и оборота ресурсов в этом сегменте рынка обеспечивает лавинообразное наращивание масштабов применения результатов инноваций, то есть достижение своеобразного эффекта мультипликации. В совокупности же результатом должен стать переход от точечного выращивания ростков новых институтов к органическому соединению их в сетевую структуру, нацеленную на ускоренную трансформацию экономики страны в целом.

Список литературы

1. Васильева Г. Отрицательные трансферты. Механизм использования / Г. Васильева // Бюджет. 2003. № 11. С. 60-61.
2. Балтина А. М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования / А. М. Балтина, В. А. Волохина. Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2004. 195 с.
3. Региональные проблемы переходной экономики: вопросы теории и практики / Под ред. В. Г. Алиева. М.: ЗАО «Издательство "Экономика"», 2002. 646 с.
4. О'Салливан А. Экономика города / А. О'Салливан. М.: ИНФРА-М, 2002. 706 с.
5. Иноземцев В. Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы / В. Л. Иноземцев. М.: Логос, 2000. 304 с.
6. Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России / Под. ред. Н. С. Максимовой, Н. Г. Сычева, В. Г. Ермилова. М.: Финансы и статистика, 2003. 280 с.

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ В ФИНАНСОВЫХ ОРГАНАХ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ НА БАЗЕ ПК САПФИР (СИСТЕМА АНАЛИЗА И ПЛАНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ РЕГИОНА)

И. В. Крупин, Н. М. Грин, М. А. Сидоров

НОУ Центр информационных и финансовых технологий,
г. Екатеринбург

Процесс автоматизации управления региональным бюджетом – актуальная проблема для всех субъектов Федерации. Первый этап – автоматизация функций исполнения бюджета – уже пройден. Программы исполнения бюджета стали привычным и необходимым инструментом. Следующий этап – автоматизация процесса прогнозирования и планирования бюджета в настоящее время слабо автоматизирован в большинстве регионов и муниципальных образований. Причин этому несколько.

С точки зрения автоматизации, бюджетный процесс трудно формализуем. Дополнительную сложность этой задаче придают разви-

вающаяся бюджетная реформа, частые изменения налогового законодательства, бюджетной классификации, наличие разнообразных подходов к расчету доходной и расходной части бюджета. Для осуществления задач планирования бюджета необходимо предоставить единый доступ к различным источникам данных (в том числе инструмент для анализа исполнения бюджета, анализа различных макроэкономических данных региона). Кроме того, нужен механизм совместной работы различных отделов финансового органа области, главных распорядителей бюджетных средств, финансовых органов муниципальных районов над многовариантным расчетом бюджета. В новых условиях формирование бюджета муниципального района в разрезе поселений приближается по своей сложности к задаче построения бюджета области. Также актуальны задачи выстраивания новых межбюджетных финансовых отношений на всех уровнях и расчета межбюджетных трансфертов на основе новых принципов.

Компания ЦИФТ (Центр информационных и финансовых технологий, г. Екатеринбург) предлагает использовать для решения этих задач программный комплекс САПФИР (Система анализа и планирования финансов региона) – современную систему автоматизации управления финансами и бюджетным процессом в региональных и муниципальных (муниципальных районов и городских округов) финансовых органах.

ПК САПФИР решает проблемы автоматизация управления финансами в регионах в условиях реформирования за счет:

- хранения и оптимального использования единой базы исторических финансовых данных региона с возможностью анализа и построения необходимой отчетности (текущей, месячной, квартальной, годовой, за различные периоды);
- реализации комплексного подхода к планированию бюджета региона (в том числе МО любого масштаба, с учетом потребностей распорядителей, БП, поселений);
- поддержки процесса корректировка плана бюджета в процессе исполнения с возможностью сопоставления изменений доходной и расходной частей бюджета.

Система позиционируется как средство решения стратегических задач бюджетного управления. Она позволяет проводить планирование, учет и анализ данных одновременно в произвольных и необходимых для управления разрезах:

- функциональном – по целевым направлениям расходования средств в разрезе бюджетных полномочий и их детализации до любого уровня;
- территориальном – по региону в целом, в разрезе муниципальных районов и городских округов, а также по поселениям;
- экономическом – по структуре расходов (с любой необходимой степенью детализации и вложенности расчетов);
- административном – в разрезе администраторов доходов и расходов бюджета;
- временном – за любой период, как отчетный, так и прогнозный, с любой детализацией (до дней).

Система постоянно соответствует современному состоянию бюджетной системы РФ. Предусмотрены:

- автоматизация расчетов планирования по произвольным методикам;
- поддержка четырехуровневой бюджетной системы;
- реализация и поддержка новых методик расчета межбюджетных трансфертов на 2006 год (на региональном и районном уровнях);
- поддержка изменения классификации с возможностью сопоставления данных за разные годы;
- поддержка методик планирования перспективного (среднесрочного) финансового плана (на три года с использованием данных прошлых лет).

Планирование бюджета в САПФИР предусматривает:

- многовариантный расчет с возможностью выбора оптимально сбалансированной методики расчета бюджета;
- одновременную работу пользователей над централизованными данными;
- вертикальную интеграцию финансов региона (обмен заявками и сметами с ГРБС, поддержка согласования бюджета с районами, городскими округами и поселениями);
- поддержку бюджетных расширений (адаптация к новым методикам, адаптация к реформированию бюджетной системы РФ);
- поддержку настраиваемого процесса планирования.

При расчете расходной части бюджета предусмотрены следующие варианты разработки планов:

- укрупненный расчет на основе макроэкономических показателей;
- ввод смет и заявок распорядителей (электронный обмен);

– детальный многоуровневый расчет по методикам (от расчетной базы или от физических показателей);

– внесение поправок и отклонений с возможностью согласования.

Прогноз доходов рассчитывается с учетом изменений в законодательной базе по налогообложению для всех уровней бюджетной системы:

– от достигнутого (от фактического исполнения (НДФЛ), от начисленных платежей (налог на прибыль организаций);

– от налогооблагаемой базы (налог на игорный бизнес, ресурсные платежи, плата за негативное воздействие на окружающую среду).

Система позволяет формировать текстовые документы (закон, решение о бюджете, пояснительные записки и т. д.) с возможностью добавления рассчитанных финансовых значений из единой базы в документ Word. Безусловным преимуществом является обновление финансовых данных в документе при изменении расчетов, внесении поправок или обновлении нормативной информации в БД.

На данный момент в системе сформированы законы о бюджете на 2005 год в 3 регионах РФ, и еще ряд регионов и МО выбрали данную систему для решения задач планирования и анализа как наиболее адаптированную в условиях реформирования бюджетной системы.

Опыт работы показал, что в интеграции с системой казначейского исполнения ПК САПФИР представляет единый информационный комплекс для работы с финансами региона.

На базе ПК САПФИР автоматизирован бюджетный процесс в нескольких регионах РФ. В настоящее время ведется еще несколько внедрений в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Отзывы о ПК САПФИР

Н. Д. Русских, глава Департамента финансов Кировской области:

Кировская область по праву может гордиться тем, что оказалась в авангарде бюджетной реформы РФ. Мы стараемся максимально полно воплотить основную концепцию реформы – от управления затратами к управлению результатами.

Первыми в стране мы создаем методику по организации межбюджетных отношений. Современный бюджетный процесс требует, прежде всего, оперативной работы с данными, точного анализа и многовариантных расчетов в короткие сроки – эти задачи нельзя решить без системы автоматизации.

Автоматизация бюджетного процесса – одно из основных условий эффективного реформирования. Год назад мы начали внедрение системы анализа и планирования финансов региона – САПФИР (компания-разработчик – Центр информационных и финансовых технологий, Екатеринбург). Бюджетный процесс 2005 года полностью создан и исполняется на базе ПК САПФИР. Нас удивила быстрота, с которой мы начали использовать этот инструмент. С помощью САПФИРа мы совершили переход на новую бюджетную классификацию. Сейчас на этом программном комплексе мы интенсивно осваиваем методики среднесрочного планирования.

Внедрение ПК САПФИР прошло удачно в нашем департаменте. Руководством Кировской области было принято решение автоматизировать на базе САПФИР бюджеты всех муниципальных образований нашего региона. Этот шаг несомненно поможет совершенствовать межбюджетные отношения и достигнуть максимальной эффективности управления бюджетным процессом, заложенной концепцией бюджетной реформы РФ.

Хотим сказать спасибо команде разработчиков – специалистам Центра информационных и финансовых технологий из Екатеринбурга. Благодаря их профессиональной работе, слаженному сотрудничеству с работниками нашего департамента мы получили высокий результат. Совместно мы ведем работу по настройке САПФИРа под самые актуальные задачи управления бюджетом нашего региона.

Е. А. Перминова, первый заместитель начальника Департамента финансов Курганской области:

Эффективно управлять можно теми процессами, которые правильно настроены и прозрачны. Гарантией такой управляемости бюджетного процесса Курганской области стала Система анализа и планирования финансов региона (САПФИР).

Прежде всего, САПФИР обеспечил удобное хранение данных – собранные в единообразном виде, они стали доступнее и удобнее в работе. САПФИР делает типовые операции по расчетам таблиц данных точнее и быстрее человека. Система дала нам новые возможности более глубокого анализа, сопоставления, планирования.

Быстродействие системы особенно важно в период подготовки Закона о бюджете, когда идет распределение бюджетных средств на год. Благодаря САПФИРу депутаты думы и представители исполнительной власти имеют возможность сразу получить все необходимые

расчеты, наглядно увидеть, как изменение показателей в одной статье Закона скажется на всем бюджете в целом.

Бюджет Курганской области 2005 года рассчитан и работает на базе ПК САПФИР. С внедрением системы стал во многом проще документооборот в департаменте, т. к. она интегрировалась с системой казначейского исполнения бюджета. Кроме того, ПК САПФИР быстро учитывает изменения в бюджетном законодательстве и гибко настраивается на новые требования бюджетной методологии, что немаловажно сейчас, в период глобального реформирования.

За год работы на ПК САПФИР мы убедились в перспективности этой системы. САПФИР развивается и изменяется по требованиям времени и станет надежной платформой для будущей комплексной автоматизированной системы управления бюджетным процессом нашего региона, что поможет Курганской области и в дальнейшем успешно выполнять задачи, поставленные административной реформой РФ.

Выражаем благодарность разработчикам – «Центру информационных и финансовых технологий» за внедрение системы и ее настройку с учетом специфики нашего региона.

М. А. Серова, министр финансов Свердловской области:

Внедрением такой системы, как наш САПФИР, я думаю, озадачены многие наши коллеги в других регионах. Может быть, в Свердловской области эта необходимость почувствовалась раньше, потому что развитие экономики идет быстрыми темпами. И бюджетный процесс должен успевать. В течение нескольких лет мы искали инструмент формирования бюджета, наращивания аналитических возможностей программных средств, который помог бы министерству соответствовать требованиям времени.

За два года работы на САПФИРе мы убедились, что это – гибкая система и легко адаптируется к изменениям законодательства.

В самой системе взаимосвязаны все документы проекта областного Закона о бюджете. Если мы меняем цифру в каком-нибудь расчете – автоматически происходят соответствующие изменения во всех других связанных с этим показателем документах.

САПФИР просто модифицировать и развивать. Когда была необходимость сделать САПФИР совместимым с программой казначейского исполнения бюджета, это было сделано.

Сейчас идет адаптация САПФИРа к изменениям, связанным с реформированием бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг. Поэтому, я думаю, устаревшей эту систему нельзя будет назвать еще очень долго. У САПФИРа есть перспективы.

РЕГИОН КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ

Е. А. Кузнецов

Академия бюджета и казначейства Министерства финансов РФ,
г. Москва

Государственное управление – это деятельность базирующаяся на принципах государственно-властного воздействия на объект управления, которая находит свое выражение в правовых формах, а также выработке общегосударственных целей для государственных органов власти и управления и направленная на повышение уровня жизни населения страны и регионов и удовлетворение платежеспособного спроса населения за счет создания конкурентной предпринимательской среды и экономической активности всех форм бизнеса.

Управление в регионе является комплексом целеустремленных действий на базе современных принципов, направленным на обеспечение оптимального функционирования региональной системы.

Региональное управление – это по существу управление условиями жизни населения: социальными, экономическими, технико-технологическими, экологическими и другими в пределах данной территории. Оно направлено на эффективное использование местных природных, финансовых и трудовых ресурсов, развитие социальной инфраструктуры, реализацию разработанных проектов территориально-социальной системы или ее подсистем в целях обеспечения динамичного развития региона, качества жизни граждан, проживающих в регионе. Это также особый вид деятельности по управлению социально-экономическими процессами на территории, характеризующейся определенным единством экономической жизни и общностью условий воспроизводственной деятельности населения.

Система регионального управления включает в себя:

- систему федеральных и региональных органов власти;
- совокупность функций, осуществляемых государственными органами, а также разнообразные методы, ресурсы, используемые для реализации этих функций;
- систему государственной службы;
- систему связей (прямых и обратных), возникающих между объектами и субъектами управления, и т. д.

Регион как единое целое выступает с точки зрения государственного управления, с одной стороны, в качестве подсистемы (объект-

ной), с другой стороны – в качестве самоуправляющейся системы (субъектной), которые находятся в противоречивом единстве.

Как социально-экономическая система регион несет в себе предпосылки эффективного функционирования и развития, но также возможность системного кризиса вплоть до разрушения в случае неадекватного управления им. Формирование региона как объекта государственного управления и субъекта самоуправления происходит в результате разделения полномочий между федеральным центром и регионами, появления равноправных субъектов Федерации в условиях, когда в ходе реализации государственной региональной политики обновляется сам федеральный центр. При этом собственная политика субъекта РФ заключается в создании дееспособного, обладающего значительной автономией, способного к самоорганизации регионального сообщества.

Регион как сложная система состоит из элементов и связей между ними. К числу основных элементов этой системы относят: социальную общность людей, население территории, объединенное многочисленными связями, едиными целями и задачами. Элементы системы (региона) находятся в органическом единстве. Каждая территориальная система, любая ее подсистема имеет свои элементы, блоки подсистемы и связи между ними, свои специфические цели, задачи, потребности и интересы. Каждый уровень управления обладает своими особенностями, способами и методами воздействия. С точки зрения системного подхода к управлению, на наш взгляд, регион следует рассматривать с двух сторон: как объект государственного управления и с учетом экономической самостоятельности как субъект самоуправления. Регион в лице высших органов власти является субъектом РФ и объектом государственного управления и одновременно это самоуправляющаяся система.

Сверху на эту систему воздействуют государственные федеральные органы власти и управления, которые сосуществуют с регионом в единой законодательной среде. Как объект государственного управления, регион находится во взаимодействии с федеральными органами управления: органами налогового администрирования; органами управления государственной собственностью; органами федерального казначейства и финансов; органами прокуратуры и суда; органами управления общественным порядком, таможенным контролем; органами управления социальным обеспечением населения.

Регион как объект государственного управления является подсистемой Федерации, состоит из отдельных элементов, которые призваны

обеспечить собственную жизнедеятельность региона. Одновременно он выступает в качестве субъекта самоуправления на уровне собственной жизнедеятельности в пределах компетенции, определенной законодательством РФ о разграничении полномочий между субъектами РФ и центром. Разграничение полномочий свидетельствует о том, что регион признан субъектом самоуправления и объектом государственного управления в рамках законодательства о разграничении полномочий субъекта РФ и центра. Как субъект самоуправления регион обладает следующими признаками:

- самостоятельностью в разработке регионального законодательства, разработке, утверждении и исполнении регионального (областного) бюджета;
- установлением региональных налогов и сборов;
- выпуском региональных займов под гарантии регионального бюджета;
- регулированием на территории региона цен и тарифов на производимую продукцию и услуги предприятий, находящихся в областной собственности;
- осуществлением всех полномочий собственника в отношении объектов, находящихся в областной собственности;
- утверждением программ и планов социально-экономического развития;
- утверждением схемы управления территорией региона;
- образованием и упразднением органов управления региона;
- ответственностью за принимаемые решения;
- достаточностью материальных и финансовых ресурсов;
- территориальными признаками: ограниченностью и целостностью.

Как объект государственного управления регион представляет собой сложную открытую систему, для которой характерны полиструктурность, многокомпонентность, многоуровневость и многоцелевой характер развития.

В последнее время в России и ее регионах большое внимание стало уделяться вопросам организации действенного механизма государственного управления и контроля. Объясняется это не только формированием рыночных отношений, но и в значительной степени потерей управляемости и контролируемости в центре и на местах.

Государственное управление представляет собой систему, которую образуют во взаимодействии такие элементы, как субъект, объект, и связи между ними.

Субъект управления (управляющая подсистема) – это участник процесса управления, который по своему функциональному назначению призван осуществлять целенаправленное упорядочивающее воздействие на соответствующий объект (объекты) управления. Управляющая подсистема является надстроечной частью системы управления. В силу того, что управленческая деятельность, в основном, реализуется субъектом управления, то, на наш взгляд, управляющая подсистема и есть система управления.

К субъектам регионального управления относятся международные, федеральные, региональные и муниципальные организации, частные лица, реализующие определенные порученные им функции контроля, которые входят в единую систему управления регионом. Формирование единой и эффективной системы государственного управления в регионе на всех уровнях с учетом его состояния и развития является ключевой проблемой региона в целом (включая в него как субъект, так и объект управления). Объект управления (управляемая подсистема) – это структурированная социальная общность, функционирующая под направляющим воздействием субъекта для достижения общих целей системы управления.

Эта часть системы управления является ведущей, определяющей, поскольку представляет собой ту часть системы управления, из-за которой и для которой возникают отношения управления.

Любой сложный объект управления представляет собой качественно определенную, внутренне противоречивую и взаимодействующую во всех своих элементах систему связей. При этом каждый элемент в ней рассматривается как часть единого целого, как своеобразная подсистема, функция, поведение которой определяется общими свойствами системы в целом. Свойства системы зависят от свойств элементов, но сама система не разлагается только на эти элементы. Поведение системы зависит от специфических механизмов взаимосвязи уровней ее строения, причем важную роль играет способ воспроизведения условий существования этой системы как факторов ее внутренней самоорганизации.

Система государственного управления должна обеспечивать функционирование и развитие всего объекта управления (региона). Государство, как высший субъект управления, осуществляет социально-экономическую направленность действий системы управления регионом, несет ответственность за ее эффективное функционирование.

Для усиления влияния субъекта на объект управления необходимо, чтобы между ними существовали такие отношения, которые носят

комплексный характер. При этом на определенных уровнях управления доминируют те или иные виды отношений. Наиболее важные отношения управления основаны на экономической базе.

Для эффективного государственного управления регионом на основе оперативной и качественной разработки управленческих решений субъектам управления необходима четкая и целостная картина функционирования регионального хозяйственного комплекса, информация о которой должна быть достоверной, своевременно представленной, оперативно обработанной и централизованной решенной. Это предполагает совершенствование структуры регионального управления, повышение ее эффективности и оптимизацию затрат на содержание субъектов управления.

Интегрированная система государственного регионального управления функционально может состоять из следующих подсистем:

- органы государственной власти и управления;
- моделирование системы управления регионом;
- финансово-бюджетная подсистема региона; проектно-прогнозная сфера;
- природно-экологическая сфера;
- механизм и методы управления регионом.

По своей сути эффективность управления в регионе является результатом управленческой деятельности в целом, полученной благодаря оптимальной комбинации методов управления.

Основной целью государственного управления регионом в сложившихся условиях рыночной многоукладной экономики является выработка и проведение такой политики, которая обеспечит преодоление кризиса производства, его стабилизацию и развитие в интересах удовлетворения потребностей населения.

К задачам государственного управления регионом можно отнести следующие:

- выработка и проведение региональной политики, разработка и осуществление стратегии развития региона;
- государственное управление собственностью региона и осуществление государственного контроля;
- проведение эффективной инвестиционной и институциональной политики;
- создание рыночной инфраструктуры; содействие в развитии научно-технического прогресса посредством разработки и реализации комплексных целевых программ;

- создание экономических, организационно-правовых и иных условий для эффективного и комплексного развития экономики региона и наполнения бюджета финансовыми ресурсами для решения социальных программ.

Процесс государственного управления в регионе можно выразить следующими подпроцессами:

- мотивации;
- планирования-прогнозирования и экономического анализа;
- программирования – принятия оперативных решений;
- контроля.

Объектом государственного управления является региональный социально-экономический комплекс и его подкомплексы.

Предмет управления – это отношения между субъектами хозяйствования по поводу эффективного использования региональных ресурсов в целях решения социально-экономических проблем развития региона. Основным субъектом управления в регионе является население, полномочными представителями которого выступают региональные органы управления.

Экономической основой системы регионального управления выступает обеспеченность каждого уровня территориальной власти (сельские поселения, города, административные районы, регионы) определенной экономической базой (земли, природные ресурсы, право собственности (или право пользования) на определенные объекты и территории, права по налогам и сборам и др.). Это объясняется тем, что основными инструментами управления являются два: «дать» и «запретить». Располагая экономическими ресурсами и административными полномочиями, органы территориального управления могут их использовать для эффективного управления воспроизводственными процессами. Система методов управления, действующих на территории, должна основываться на следующих принципах:

- элементы методов управления различными структурами, действующими в регионе, не могут быть противоречивыми, чтобы их воздействие на региональный процесс производства не носило разнонаправленного характера;
- нужна единая правовая основа для всех функционирующих на территории методов управления;
- все методы, функционирующие на территории и составляющие единую систему управления, должны быть адекватны целям и задачам развития региона;

- система методов должна охватывать как вертикальные, так и горизонтальные связи;
- управление в регионе должно осуществляться с учетом того, что регион – это неотъемлемая часть единой системы производительных сил и производственных отношений, он обладает прямыми и обратными производственно-экономическими, ресурсными, научно-техническими, финансово-кредитными и социальными связями с народным хозяйством;
- в регионе осуществляются полные циклы воспроизводства населения и трудовых ресурсов, основных и оборотных фондов, части национального богатства, денежного обращения, отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления продукции;
- происходит взаимодействие органов управления ассоциированных на территории предприятий и объединений с органами, призванными обеспечить комплексное социально-экономическое развитие территориально-административного образования;
- к компетенции региона относятся планирование, финансирование, кредитование, денежное обращение, подготовка и рациональное использование трудовых ресурсов и природного комплекса в соответствии с его специализацией, участием в территориальном разделении труда.

В системе государственного управления регионом объектом контроля являются происходящие в нем процессы, сферы или отдельные элементы. Характерными чертами региона как объекта контроля в системе управления являются его полиструктурность, многокомпонентность, многоуровневость и многоцелевой характер развития, что требует определения различий в направленности управленческой и контрольной деятельности на регион как объект управления и как объект контроля. Это оказывает решающее влияние на выбор методов и средств контроля.

Объекты управления одновременно являются и объектами контроля. Принципиальным моментом для современного понимания сущности государственного контроля в управлении регионом является отождествление региона и с объектом управления, и с объектом контроля, что подчеркивает его объективную и органическую связь с другими функциями управления и со всей системой управления.

Направленность управленческой деятельности на регион как объект государственного управления обусловлена постановкой и достижением регионом целей развития его ресурсных подсистем. Контрольная деятельность направлена на обеспечение возможности достижения

целей развития при сложившемся состоянии и поведении ресурсных подсистем региона. Соотношение между управлением и контролем – это соотношение между целым и частью.

Таким образом, предметом управления является поведение объекта управления, направленное на получение запланированного результата; предметом контроля является состояние объекта управления в соотношении с заданной целью.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТА РЕГИОНА-ДОНОРА И МЕРЫ ПО УСТРАНЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ АСИММЕТРИИ

И. Г. Кузьмин

Ярославский государственный университет

Региональные финансы представляют собой денежные отношения, посредством которых распределяется и перераспределяется стоимость валового продукта с целью экономического и социального развития территорий (регионов). В состав региональных финансов входят, в первую очередь, бюджеты субъектов Федерации, а также территориальные внебюджетные фонды, финансы предприятий и организаций, находящихся в собственности органов государственной власти субъектов РФ, и отношения по поводу государственного кредита на субфедеральном уровне.

Основной составной частью региональных финансов является бюджет субъекта Федерации. Проблемы региональных бюджетов в современных условиях во многом зависят от основных финансовых (и в том числе бюджетных) проблем страны в целом. Они, в частности, отражены в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году, где говорится о том, что действующее налоговое законодательство не в полной мере обеспечивает благоприятные условия для эффективного развития отечественного бизнеса и реализации долгосрочных инвестиционных программ; в налоговой системе сохраняются элементы, искажающие предпринимательскую мотивацию и препятствующие выводу хозяйственной деятельности «из тени», налоговый учет и отчетность неоправданно усложнены, особенно для малого и среднего бизнеса; процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета излиш-

не затянуты; из-за несовершенства законодательства о государственных закупках государство несет дополнительные финансовые издержки; не завершено упорядочение сети федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений; не соблюдаются сроки принятия решений по значимым приватизационным сделкам; наблюдается чрезмерная концентрация функций государственной власти на федеральном уровне, часть из них требуется делегировать органам власти субъектов Российской Федерации с представлением субвенций из федерального бюджета.

Наиболее острыми являются проблемы обеспеченности регионов доходными источниками. Часто на федеральном уровне принимаются решения не обеспеченные финансированием из федерального бюджета, например, о повышении заработной платы работникам бюджетных учреждений. Следовательно, эти обязательства ложатся на региональные и местные бюджеты, а доходные источники в них не увеличились.

Существующая система формирования доходов региональных бюджетов законодательно основывается на Бюджетном и Налоговом кодексах РФ. Но фактически эти бюджеты формируются Федерацией: ею устанавливаются нормативы отчислений от основных бюджетобразующих налогов (налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, акцизов, земельного налога и др.). К тому же в последние годы произошло перераспределение самого крупного платежа – налога на добавленную стоимость, а также акцизов на табачные изделия полностью в доход федерального бюджета. Из доходов региональных бюджетов “выпали” некоторые собственные налоги и сборы в связи с их отменой, например, сбор на нужды образовательных учреждений, налог на пользователей автомобильных дорог и др.

Как положительную тенденцию можно считать увеличение доли налога на прибыль организаций, зачисляемой в региональные бюджеты, с 14,5 процентных пункта до 16, а также в 2004 году некоторое перераспределение акцизов в пользу данного уровня бюджетов. Однако этого недостаточно для формирования сбалансированных бюджетов большинства регионов страны. Для достижения этой цели им приходится прибегать к выпуску субфедеральных облигаций. Например, в Ярославской области в 2003 году – на сумму свыше 500 миллионов рублей. Но займы требуют в дальнейшем выплат сверх основной суммы долга также и процентов за счет средств областного бюджета, что увеличит нагрузку на его расходную часть.

На наш взгляд, отмена налога на пользователей автомобильных дорог вполне обоснована: не надо взимать с хозяйствующих субъектов

налоги с оборота, как наиболее обременительные. Вместе с тем это привело к снижению поступлений в территориальные дорожные бюджетные фонды, что сократило финансовые возможности для строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог.

По нашему мнению, не следует вновь объединять средства на социальное обеспечение и социальное страхование в бюджете. Правда, это в основном касается федерального уровня, но по фонду обязательного медицинского страхования – в подавляющей части и регионального уровня. Этот фонд должен оставаться внебюджетным фондом, чтобы его средства не растворялись в “общем котле” регионального бюджета, а использовались по целевому назначению.

Заслуживает положительной оценки тенденция организации распределения финансовой помощи регионам из Федерального фонда. Если до 2001 года при реформировании межбюджетных отношений основное внимание уделялось механизмам распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы, то теперь – разграничению бюджетных полномочий и ответственности. При этом главным, несомненно, является разграничение расходных и доходных полномочий, а также источников доходов. Эту задачу надо решить в ближайшее время, чтобы довести реформу межбюджетных отношений: «Федерация – субъект РФ» до логического завершения.

В связи с внесенными изменениями и дополнениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений, а также в Налоговый кодекс РФ считаем, что намечаемое повышение роли собственных доходов относительно регулирующих является правильным направлением решения вопросов долговременного финансового обеспечения потребностей регионов и местных образований, если будут экономически обоснованы соответствующие уровню расходных полномочий собственные доходы бюджетов каждого уровня.

Таковы лишь некоторые проблемы финансового обеспечения субъектов Российской Федерации, их бюджетных взаимоотношений с федеральным центром и финансирования запланированных мероприятий в соответствии с полномочиями и ответственностью регионов.

Проблемы формирования региональных бюджетов применительно к большинству субъектов РФ – областям в целом одинаковы. Мы рассмотрим некоторые из них на примере областного бюджета Ярославской области. Во-первых, сложно формировать доходную базу бюджета. К тому же в Бюджетном кодексе РФ нет четкой рекомендации о работе в этом направлении. В нем только ставятся общие задачи по кон-

тролю за своевременным поступлением налоговых и неналоговых доходов в бюджет, их полнотой, за соответствием фактических и запланированных данных по доходам бюджета.

Планирование и исполнение доходной части областного бюджета зависит от того, какие запланированы и фактически достигнуты темпы роста таких экономических показателей, как валовой региональный продукт (ВВП области), инфляция, мировые цены на экспортируемые из региона товары и т. д. В Ярославской области к числу экспортных товаров относятся нефтепродукты, производимые на двух нефтеперерабатывающих заводах. Отсюда положительной динамике этих показателей надо уделить особое внимание при формировании доходной составляющей областного бюджета. Однако здесь возникают определенные трудности. На региональном уровне сложно составить достоверные прогнозы в отношении многих экономических показателей, например, в отношении темпов инфляции, изменения курсов рубля и конвертируемых валют, мировых цен на нефть и нефтепродукты и т. д.

Согласно ст. 183 Бюджетного кодекса РФ исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются объем ВВП на очередной бюджетный год, темп его роста, уровень инфляции. Применительно к области валовой региональный продукт определяется как сумма валовой добавленной стоимости, созданной за отчетный период (или прогнозируемой на очередной год) региональными хозяйствующими субъектами.

Опыт последних лет показал, что макроэкономический подход при проектировании областного бюджета целесообразен исходя из фактически достигнутой базы в отчетном периоде (за который принимается год или полугодие), сложившейся структуры доходов и расходов в процентах к валовому региональному продукту, а также прогнозируемых темпов роста последнего и индекса инфляции, когда экономическая конъюнктура в стране и регионе достаточно устойчива, а индекс инфляции незначителен.

Существующая система закрепления налогов и сборов за региональным уровнем бюджета не стимулирует субъект РФ на поиски резервов повышения эффективности производства и роста налогового потенциала региона. Так, действовавшее ранее распределение акцизов на табачные изделия поровну между федеральным и областным бюджетами изменилось без согласования с региональной властью: теперь они полностью поступают в федеральный бюджет. По этой причине потери в доходах областного бюджета составили свыше 11%.

Собственные, или закрепленные, доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле на постоянной основе поступают в областной бюджет, минуя федеральный, в областном бюджете Ярославской области на 2002 год составили 65,9%, а остальную долю – регулирующие доходы. На наш взгляд, такое распределение не совсем удачно. Необходимо повысить долю собственных доходных источников бюджетов регионов, чтобы они могли увереннее планировать и суммы расходов бюджета по различным направлениям.

Разработкам механизма бюджетного прогнозирования, как важнейшего элемента финансового управления, уделяется недостаточно внимания как в теории, так и на практике. Каждый субъект Федерации считает будущие доходы самостоятельно и по своей методике, составленной на основе рекомендаций Минфина РФ, Минэкономразвития РФ с корректировкой на региональные условия (рис. 1).

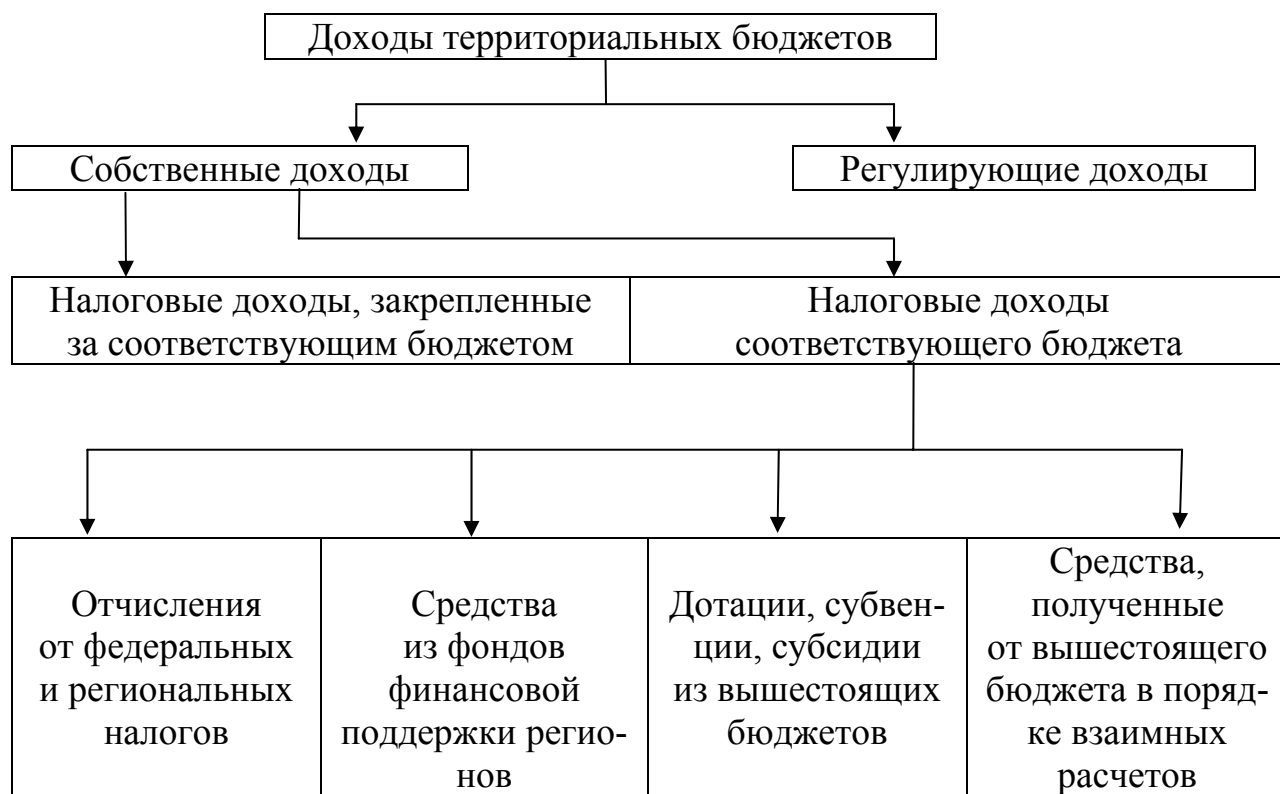


Рис. 1

В рамках такого подхода регионы заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы. Активная работа по мобилизации доходов в бюджет и достоверно показанные доходы могут привести к тому, что регион из бюджетного реципиента превращается в регион-донор, которому трансферты из

федерального фонда оказания финансовой поддержки регионам не положены, что случилось с Ярославской областью несколько лет тому назад. Трансферты в доходах областного бюджета ранее достигали 17%. Все это подтверждает тезис о необходимости более четкой регламентации механизма бюджетного планирования и регулирования, в том числе путем внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ.

Ярославская область является индустриально развитым регионом. По многим социально-экономическим показателям она занимает передовые позиции среди 18 регионов Центрального федерального округа. Так, среднедушевой денежный доход населения в месяц в 2002 году составил в Ивановской области 1605,4 руб., в Костромской области – 2383,7 руб., а в Ярославской области – 3326,5 руб. По показателю инвестиционной привлекательности Ярославская область ежегодно занимает также высокие места, что связано с относительно устойчивым социально-экономическим развитием. Основу бюджетных доходов в области составляют налоговые поступления от предприятий и организаций Ярославля (в 2003 году – 69% всех поступлений налогов и сборов в бюджетную систему) и Рыбинска. В 2001 году область превратилась из региона-реципиента в регион-донор и не получает трансферты из федерального фонда поддержки субъектов РФ.

Однако и в Ярославской области проблемы формирования доходов бюджетов в последние годы обострились. Областной бюджет стал составляться с дефицитом. К тому же за 2003 год он был исполнен впервые с дефицитом. Характерно, что доходы составили только 90% утвержденных годовых назначений. При этом не был выполнен план поступлений по следующим налогам и сборам:

- акцизам – выполнен только на 91%, а это крупнейший доходный источник;
- налогу на имущество организаций – 92%;
- налогу на игорный бизнес – 98%;
- налогу с продаж – 84%;
- налогу на добычу полезных ископаемых – 52%;
- платежам за пользование лесным фондом – 94%;
- плате за пользование водными объектами – 96%;
- плате за выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов – 85%.

Вместе с тем по некоторым налогам поступления составили выше плановых назначений:

- налогу на доходы физических лиц – 103%;

- лицензионным и регистрационным сборам – 119%;
- единому налогу при упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности субъектов малого предпринимательства – 112%;
- единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности – 106%;
- земельному налогу – 106%;
- плате за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами – 110%.

Следовательно, основными налоговыми платежами в налоговых доходах областного бюджета в 2003 году были акцизы (35,9%), налог на доходы физических лиц (19,5%), налог на прибыль организаций (17,8%), налог на имущество (9,5%).

Всего доходы областного бюджета в 2003 году составили 8398 млн. руб., из них налоговые доходы – 6349 млн. руб., что составляет 75,6%, то есть несколько выше трех четвертых всех доходов бюджета. Соответственно остальную долю доходов занимают:

- неналоговые доходы – 199 млн. руб. (2,4%);
- безвозмездные перечисления – 1808 млн. руб. (21,5%);
- целевые бюджетные фонды субъектов РФ – 42 млн. руб. (0,5%).

Причем план по неналоговым доходам перевыполнен на 26%, то есть на 42 млн. руб., в том числе за счет доходов от сдачи в аренду городских земель и имущества, находящегося в государственной собственности, – на 44% (29 млн. руб.);

Межбюджетные отношения в Ярославской области в 2005 году строятся по схеме, максимально приближенной к условиям 2006 года, в котором вступит в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Основными особенностями этих отношений являются:

1) разграничение расходных полномочий между Ярославской областью как субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями в соответствии с требованиями федерального законодательства и с учетом полномочий, отнесенных к вопросам местного значения Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Унификация с федеральным законодательством требует передачи с местной на областной уровень следующих расходов: содержание детей-сирот, оставшихся без попечения родителей в детских домах и интернатах учреждения образования (в части обеспечения питанием и

мягким инвентарем); оказание специализированной медицинской помощи; содержание учреждений социальной защиты населения.

2) установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов для всех городов и районов Ярославской области, максимально приближенным к тем нормативам, которые будут установлены для местных бюджетов на федеральном уровне с 2006 года.

За местными бюджетами в 2005 году закрепляются те налоги, которые указаны в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом положений законодательства о финансовых основах местного самоуправления: 50% от налога на доходы физических лиц, 90% от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, 100% земельного налога.

Изменения происходят и в нормативах налоговых доходов местных бюджетов. Так, с 2006 года норматив по налогу на доходы физических лиц снижаются с 50 до 30%, из них 20% процентных пунктов – в муниципальные районы и городские округа, а 10 – в городские и сельские поселения. Причем в Бюджетном кодексе РФ вообще не предусмотрены отчисления в местные бюджеты от налога на прибыль и налога на имущество организаций. Из других налогов местные бюджеты будут поступать 60% единого сельскохозяйственного налога (по 30%), 100% государственной пошлины (отдельных видов) и налога на имущество физических лиц (соответственно по имуществу на межселенные территориях и на территории поселений). Снижение нормативов отчислений от регулирующих налогов объясняется, во-первых, перераспределением расходных полномочий и, во-вторых, установлением единых, а не дифференцированных нормативов отчислений, которые ранее выполняли функции дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

3) организация в составе областного бюджета системы фондов финансовой помощи бюджетам муниципальных образований в соответствии с требованиями, которые будут установлены для субъектов Российской Федерации с 2006 года.

4) распределение фонда финансовой поддержки на основе выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Ярославской области.

МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО КАК ОДИН ИЗ ИСТОЧНИКОВ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. Е. Курило

Старший научный сотрудник Института экономики КарНЦ РАН,
г. Петрозаводск

На современном этапе развития экономических отношений одним из немаловажных источников формирования бюджетов местного самоуправления являются налоги, отчисляемые в бюджет субъектами малого предпринимательства. Поэтому одной из задач муниципалитетов должно стать более активное их участие в разработке программ развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории. Главной целью таких программ является выработка политики местных органов управления в области предпринимательства, обеспечивающей формирование равных благоприятных условий развития деловой активности населения и достижения на этой основе динамичного подъема уровня жизни на самоуправляемой территории.

Разрабатываемые мероприятия программы должны быть направлены на:

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

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

1. Создание рыночной инфраструктуры.
2. Реализация мер, направленных на развитие конкуренции, создание служб правовой поддержки и защиты предпринимательства, а также усиление борьбы с преступлениями в сфере экономики.
3. Создание режима наибольшего благоприятствования для развития малого предпринимательства.
4. Ориентация предпринимательства на решение приоритетных социально-экономических и экологических проблем самоуправляемой территории.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- внедрение методов воздействия на предпринимателей, чья деятельность наносит ущерб окружающей среде;

- организация мониторинга (наблюдения и анализа) за ходом реализации программы и системы оперативного управления предпринимательской деятельностью в пределах законодательно закрепленной компетенции местных органов.

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

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

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

Для оценки предпринимательской деятельности на самоуправляемой территории рекомендуется создание электронного банка данных по предприятиям, функционирующим на предпринимательской основе. В настоящее время в стране существует несколько регистров и классификаторов, представляющих собой справочники и товаров, и услуг, и производителей. Но в современных условиях на уровне самоуправляемых территорий не всегда возможно уделять достаточно внимания созданию обстановки, способствующей развитию малого предпринимательства. И в этом случае такие полномочия могут делегироваться на более высокий уровень. Но следует помнить, что это все-таки временное явление.

Практика экономических реформ в России дает основания утверждать, что государственная экономическая политика, которая главной целью имеет построение основ рыночной системы, должна быть в кратчайшие сроки дополнена эффективной региональной политикой, в

рамках которой было бы возможно проводить дифференцированную по регионам федеральную политику [4].

Для Республики Карелия с ее достаточно большой территорией, разным уровнем социально-экономического развития административных территорий одним из важнейших элементов экономической политики (реализации Концепции социально-экономического развития) является развитие самоуправляемых территорий. Формируются новые взаимоотношения, в которых самоуправляемые территории республики должны стать полноценными участниками социальной и экономической деятельности.

Одним из элементов их взаимоотношений является малое предпринимательство, которое по своей природе является региональным и может решать достаточно много проблем самоуправляемых территорий. Для этого необходимы подсистема разработки программ развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории и методика их разработки. Эта подсистема строится на основе уже действующей в Республике Карелия единой системы стратегического управления развитием республики [4]. Она является одним из элементов этой системы и предусматривает разработку программных документов на всех уровнях, начиная с малых предприятий и предпринимателей без образования юридического лица. К числу этих документов относятся (рис. 1):

- на уровне Правительства республики – Концепция социально-экономического развития с обязательным разделом: «Развитие малого предпринимательства»;
- на уровне Министерства РК, как органа, уполномоченного Правительством РК, координирующего развитие малого предпринимательства – «Программа развития малого предпринимательства в РК»;
- на уровне общественных некоммерческих объединений предпринимателей – предложения по развитию малого предпринимательства для реализации на территории республики и на самоуправляемых территориях;
- на уровне самоуправляемых территорий – «Программы развития малого предпринимательства на территории»;
- на уровне малых предприятий и предпринимателей без образования юридического лица – бизнес-планы.

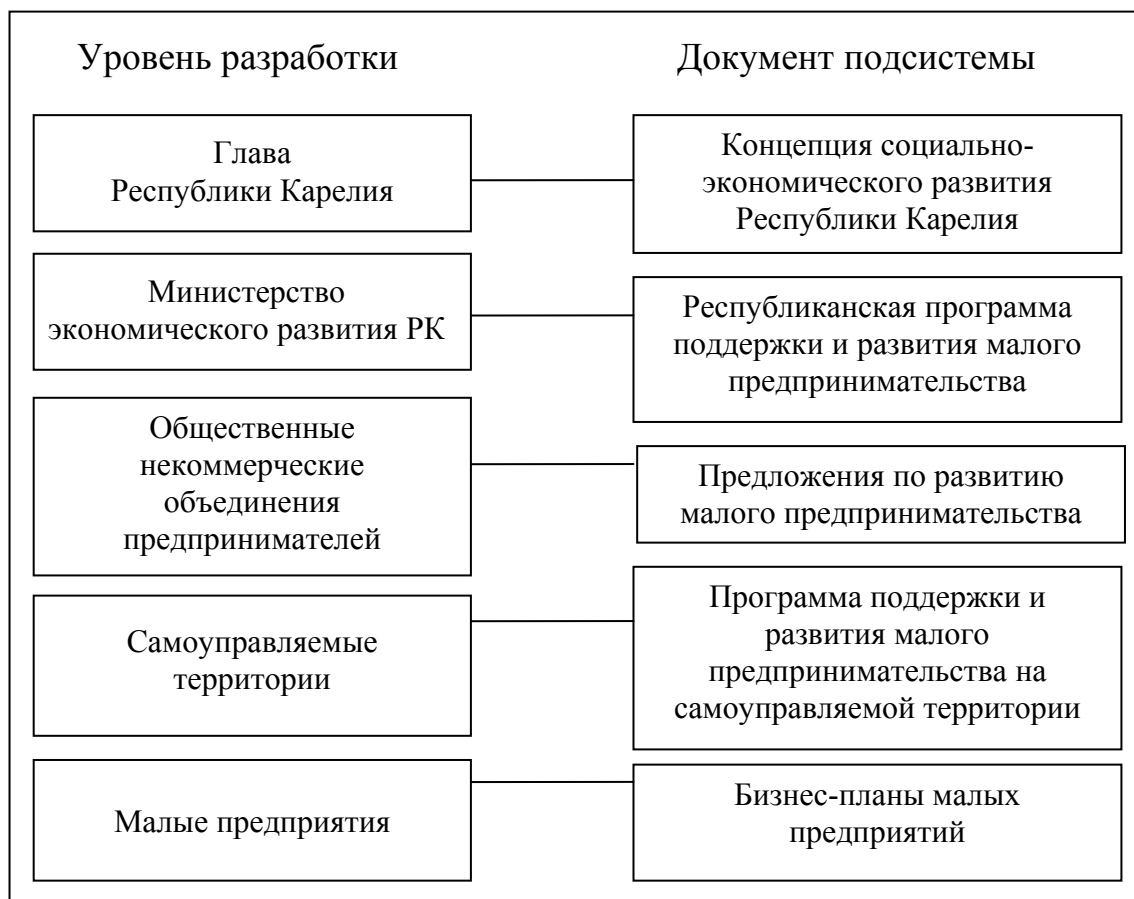


Рис. 1. Программные документы развития малого предпринимательства на территории

Все эти документы представляют собой комплекс взаимосвязанных основополагающих элементов, определяющих развитие предпринимательства и реализующихся на территории республики. Это позволяет более полно использовать ресурсы республики и включить в процесс развития малого предпринимательства все уровни управления. Тем самым происходит мобилизация ресурсов для развития территории. Это и есть новая система экономических отношений при ограниченности ресурсов в условиях становления органов самоуправления и смены государственной формации.

В этих условиях возникает актуальная необходимость создания основных принципов методики разработки и составления программ развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории.

Территориальное самоуправление – это совместная деятельность людей, проживающих в одной местности, направленная на создание нормальных условий жизни (за счет совместной деятельности), на

обеспечение комплексного социально-экономического развития территории, на сохранение и воспроизводство окружающей среды.

Самоуправляемая территория является сложной целенаправленной системой. Вместе с тем она – часть системы более высокого порядка – экономики республики в целом. Целенаправленное развитие системы обеспечивается за счет управления.

В широком смысле слова управление – процесс упорядочения организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающий сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, достижение намеченной цели. Применительно к процессу развития малого предпринимательства это означает сознательную деятельность местной власти по осуществлению воздействия на объекты и процессы, в том числе и на людей, для придания им определенного направления действий, которое должно, в конечном счете, привести в эффективному развитию малого предпринимательства. Иначе это мотивированное воздействие субъекта управления (органы власти) на объект управления (малое предприятие) [5].

Нас интересует система управления развитием малого предпринимательства на самоуправляемой территории с позиций изучения элементов этой системы и связей между ними, определяющих характер развития малого предпринимательства. Далее на этой основе нужно определить структуру управления развития малого предпринимательства. Это вписывается в принципы системного подхода, который предполагает рассмотрение самоуправляемой территории как системы, состоящей из взаимосвязанных частей.

Орган местного самоуправления координирует работу по развитию предприятий на своей территории. Он прогнозирует развитие территории, то есть определяет перспективу как вероятностное научно обоснованное суждение о возможных состояниях того или иного явления в будущем и об альтернативных путях и сроках их осуществления [6]. Это усиливает функции анализа, поскольку необходимо производить сопоставление прогнозных показателей социально-экономического развития с фактически полученными с целью исследования причин такого расхождения и корректировки выполняемых действий или прогнозов.

Сегодня при существующей значительной неопределенности внешней экономической среды самоуправляемые территории практически не имеют соответствующей методики среднесрочного и долгосрочного прогнозированного развития, базирующейся на использовании методов прогнозирования, способных адекватно отражать условия

формирования рыночных отношений. Поэтому прогнозы развития самоуправляемых территорий оказываются чем-то средним между поисковыми (исследовательскими) прогнозами, определяющими возможное состояние исследуемого объекта в будущем, исходя из тенденций его развития в прошлом и настоящем, и нормативными (целевыми), определяющими пути и сроки достижения целей [3].

В то же время основной задачей прогнозирования является ориентация управления на возможные изменения в будущем состоянии как объекта управления, так и окружающей его внешней среды. При этом необходимо проанализировать, обобщить и дать аргументированный, всесторонне обоснованный ответ на три основных вопроса. Во-первых, в каком направлении вести развитие, во-вторых, какими способами достигнуть поставленных целей, и, в-третьих, каков конечный результат [2]. Эти задачи могут быть решены в рамках квалифицированно разработанной программы развития малого предпринимательства самоуправляемой территории.

Основные методологические принципы разработки программы, отвечающие требованиям современной экономической ситуации, сводятся к следующему:

1. Программа развития малого предпринимательства самоуправляемой территории должна базироваться на согласовании экономических интересов всех экономических субъектов территории.

2. Информационной базой для подготовки программ развития должна служить система прогнозов.

3. Основным методом прогнозирования развития должно быть имитационное моделирование с выделением базовой модели развития.

4. Подготовка, принятие и выполнение решений в области развития малого предпринимательства должны обеспечиваться за счет координационного регулирования целей развития предприятий и организаций на основе согласования экономических интересов всех субъектов управления.

5. Координационное регулирование должно базироваться в основном на использовании разнообразных экономических методов управления, позволяющих обеспечить согласованное развитие малых предприятий и стимулирование их деятельности.

6. Организационная структура системы развития малого предпринимательства должна адекватно отражать функции управления развития, быть гибкой, многозвенной, сочетающей экономические методы управления с административными.

Главной целью Программы является создание на уровне самоуправляемых территорий социально-экономических, организационно-хозяйственных, финансовых, материальных и других условий, обеспечивающих поддержку предпринимательства.

В основе своей программа должна предусматривать:

- создание равных стартовых условий каждому предпринимателю;
- упорядочение и упрощение процедур регистрации новых предприятий;
- предоставление муниципальных гарантий, позволяющих эффективно инвестировать денежные средства;
- создание системы муниципальной поддержки предпринимательства, системы правовой защиты прав предпринимателей;
- удовлетворение потребностей местного населения посредством насыщения рынка товарами, услугами, произведенными силами предпринимательского сектора экономики;
- создание благоприятных условий для оздоровления окружающей среды;
- формирование позитивного общественного мнения в отношении законной и честной предпринимательской деятельности.

Программа развития предпринимательства должна быть ориентирована на развитие малого предпринимательства непосредственно на самоуправляемой территории. Поэтому особое внимание необходимо уделять приоритетным отраслям экономики района.

Учитывая выполнение перечисленных условий, можно рассчитывать на получение следующих результатов:

- наполнение местного рынка товарами и услугами;
- снижение уровня безработицы, как следствие открытия новых рабочих мест;
- структурная перестройка экономики самоуправляемой территории.

Кроме того, внимательное отношение к малому предпринимательству ускорит создание предпосылок для повышения уровня благосостояния общества и формирования слоя собственников, как социальной основы стабильного развития самоуправляемой территории.

Конечной целью программ является повышение уровня жизни населения, проживающего в районе. Цель эта должна достигаться за счет создания условий для полного раскрытия способностей людей, стимулирования у них стремления вложить силы в перспективные, приоритетные для района направления деятельности. Это в немалой степени зависит от уверенности предпринимателя в получении за свои усилия

соответствующего дохода или другой экономической выгоды (например, снижение налога, получение льготного кредита и т. д.).

Разработка программ развития и поддержки предпринимательской деятельности (далее программ) на самоуправляемой территории почти не имеет аналогов в практике отечественной экономики. Мировой опыт может быть использован с известными оговорками.

Программа поддержки малого предпринимательства должна являться составной частью программы социально-экономического развития района. Это обеспечит приоритетность мероприятий, включенных в программу, исключит повторное финансирование мероприятий и устранил причины, сдерживающие развитие региональных программ. А к сдерживающим факторам относятся:

- жесткая налоговая политика, что особенно отражается на уровне эффективности вложенного капитала в условиях ограниченной платежеспособности населения;
- трудности создания материальной базы из-за отсутствия реальной возможности для получения кредита под приемлемые проценты;
- инфляция, нестабильный курс рубля, которые не позволят прогнозировать ситуацию на рынке;
- отсутствие производства, поставляющего технологии, оборудование для малого предпринимательства;
- отсутствие кредита доверия, системы страхования инвестиций в развитие малого предпринимательства на территории.

Программа призвана обеспечить благоприятную конкурентную среду на самоуправляемой территории путем создания многочисленных малых предприятий, которые и должны способствовать нормальному экономическому развитию территории. На базе аналитических материалов, разработанных в программе, строится работа территориальных органов управления по развитию предпринимательской деятельности. На основе программы должна быть выработана политика местных органов управления по развитию и поддержке предпринимательской деятельности.

Инициатива разработки программы развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории должна принадлежать органам местного самоуправления. В этом случае удастся реализовать задачу полной сопоставимости результатов программной проработки проблем по всей территории, осуществить сравнительный анализ положительного и отрицательного опыта, с последующей разработкой системы рекомендаций и мероприятий по сдерживанию негативных тенденций и распространению положительного опыта. Кроме этого,

владение инициативой и информацией позволит выйти на республиканский уровень с целью уточнения законов и подзаконных актов.

Для учета интересов и возможностей поселков деревень и других населенных пунктов, находящихся на самоуправляемой территории к процессу разработки и реализации программы привлекаются представители соответствующих органов самоуправления.

Финансовое обеспечение разработки и реализации основных мероприятий программы осуществляется из следующих источников:

- бюджет местного самоуправления;
- средства местных союзов и ассоциаций предпринимателей, а также отдельных предпринимателей;
- средства российского и республиканского фондов поддержки малого предпринимательства;
- средства предприятий и организаций государственного сектора;
- кредиты банков.

Разработка программы осуществляется за счет привлекаемых средств, а реорганизация основных мероприятий – преимущественно за счет кредитных средств, полученных на возвратной основе из различных фондов. Средства аккумулируются в территориальном фонде поддержки малого предпринимательства.

Конкретные объемы финансовых ресурсов местного бюджета, направляемых на разработку и реализацию программы, определяются с учетом конкретной финансово-экономической ситуации. При этом выделенные средства поступают преимущественно на развитие региональных рыночных структур, на создание инфраструктуры, а также на разработку и реализацию других мероприятий.

Главной целью разрабатываемой программы является выработка политики местных органов самоуправления в области предпринимательства, обеспечивающей формирование равных благоприятных условий развития деловой активности населения и достижения на этой основе динамичного подъема уровня жизни на самоуправляемой территории. Для достижения ее необходимо обеспечить решение следующих блоков задач:

- создание рыночной инфраструктуры;
- развитие конкуренции, создание служб правовой поддержки и защиты предпринимательства, а также усиление борьбы с преступлениями в сфере экономики;
- создание режима наибольшего благоприятствования для развития малого предпринимательства;

- ориентация предпринимательства на решение приоритетных социально-экономических и экологических проблем самоуправляемой территории;
- создание условий для адаптации широкого круга населения к рыночным отношениям, обучение и подготовка кадров предпринимателей;
- расширение сферы предпринимательства за счет приватизации муниципальной собственности;
- содействие развитию предпринимательства в сельском хозяйстве;
- создание экономического механизма муниципального регулирования и других условий развития предпринимательской деятельности, в том числе: разработка научно-экономического инструментария по формированию рациональной системы налоговых льгот для конкретных предпринимательских объектов и структур, обеспечивающих рост благосостояния жителей и увеличение производственно-экономического потенциала самоуправляемой территории.

Это наиболее общий набор целей и задач программ развития предпринимательства на самоуправляемой территории. После проведения этапа анализа цели программы уточняются и определяются приоритетные.

Использование этих методических принципов органами самоуправления при развитии малого предпринимательства, на наш взгляд, позволит им в концентрированном виде представить проблемы территории, их взаимосвязь и, самое главное, наметить пути их решения. Без активного участия местного самоуправления в процессе становления малого предпринимательства развитие территории будет проходить достаточно медленно.

Список литературы

1. Блотнер Б. Л. Малый и средний бизнес в системе местного самоуправления / Б. Л. Блотнер, В. А. Гладкий. СПб, 2004.
2. Горелова В. Л. Основы прогнозирования систем / В. Л. Горелова, Е. А. Мельникова. М.: Высшая школа, 1986.
3. Жаров В. С. Управление развитием экономики региона / В. С. Жаров. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 1998.
4. Немкович Е. Г. Возрождение Карелии. Научно-методологические основы разработки Концепции социально-экономического развития Республики Карелия / Е. Г. Немкович, А. И. Шишкин. Петрозаводск, 1999.

5. Словарь справочник менеджера / Под ред. М. Г. Лапусты. М.: ИНФРА-М, 1996.

6. Экономическая энциклопедия / Под ред. Л. И. Абалкина. М.: ОАО Издательство «Экономика», 1998.

РЕСУРСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Л. Г. Кухтинова

Доцент Института государственной службы и управления,
Пензенский государственный университет, к. э. н., г. Пенза

Государственное регулирование отраслей сферы социальных услуг представляет собой наиболее сложное направление преобразований российской экономики. Ошибки и просчеты в этой сфере особенно болезненны для населения страны, так как непосредственно влияют как на современный уровень жизни, так и на возможности формирования человеческого капитала.

К недостаткам проводимой реформы в области социальных услуг можно отнести, на наш взгляд, слабую теоретическую проработку предлагаемых практических мер. Шире должен использоваться системный подход (теоретическое обоснование системы услуг социальной сферы, системы государственного регулирования, механизмов управления коллективными и индивидуальными социальными услугами), применяться комплексный подход к управлению социальными услугами (функциональное единство, согласование направлений социальной реформы с реформой бюджетной сферы). Следует заметить, что наметившаяся целостность социальных и финансовых вопросов через государственные минимальные социальные стандарты и финансовые нормативы не получила своего завершения.

Первостепенное значение для успеха проводимых реформ имеет установление общих принципов и модели государственного регулирования. Анализ реализованных и предлагаемых преобразований в сфере социальных услуг позволяет сделать вывод, что использование либеральной модели, как и иной модели государственного регулирования развитых рыночных отношений, не всегда представляет лучший путь развития для стран с переходной экономикой, таких как Российская Федерация. Поэтому целесообразно, на наш взгляд, ставить вопрос о

создании адаптированной к российским условиям модели, обеспечивающей переход к развитым рыночным отношениям с более низкими потерями в социальной эффективности и повышением экономической эффективности использования ресурсов национальной экономики.

В области теоретических вопросов важно обосновать виды социальных услуг, механизм регулирования услуг определенного вида. Социальные услуги, или услуги социальной сферы, могут быть классифицированы по различным признакам. В первую очередь по отраслям социальной сферы. Эти отрасли предоставляют блага, в основном в виде услуг, воздействующие на людей и возможности их жизнедеятельности, потребление таких благ сопровождается значительными внешними эффектами. К особенностям отраслей социальной сферы относится и то, что их деятельность является объектом систематического применения ценностных оценок со стороны государства и общества¹.

Существуют разные мнения по составу отраслей социальной сферы. Большинство экономистов к отраслям социальной сферы относят здравоохранение, физическую культуру и спорт, образование, культуру, социальное обслуживание и социальное обеспечение. Такой подход позволяет классифицировать социальные услуги по отраслям социальной сферы: социальные услуги здравоохранения, услуги физической культуры и спорта, социальные услуги образования, культуры, услуги социального обслуживания и социального обеспечения.

Классификация социальных услуг в зависимости от формы собственности производителя социальных услуг включает:

- государственные социальные услуги (федеральные социальные услуги и социальные услуги субъекта Российской Федерации);
- муниципальные социальные услуги;
- частные социальные услуги.

Социальные услуги можно также классифицировать в зависимости от целевой аудитории (коллективные и индивидуальные социальные услуги) и по признаку платности (платные и бесплатные социальные услуги). Следует отметить, что государственные и муниципальные социальные услуги обеспечивают вне рынка коллективное или индивидуальное конечное потребление созданных благ и предоставляются бесплатно за счет финансовых ресурсов государства или муниципального образования.

¹ Шишкин С. В. Экономика социальной сферы: Учеб. пособие / ГУ ВШЭ. М., 2003. С. 12.

Рассматриваемые классификации должны лежать в основе системы государственного регулирования сферы социальных услуг. Направления государственного регулирования сферы социальных услуг приведены на рисунке 1. Определенность в видах услуг позволит сформулировать целевые социальные ориентиры, разработать научно обоснованные нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных социальных услуг, оценить ресурсное обеспечение оказания социальных услуг на определенном уровне управления и величину необходимой финансовой помощи.

Общепризнанно, что государственные социальные гарантии должны обеспечиваться предоставлением федеральных бесплатных социальных услуг и бесплатных социальных услуг субъекта Российской Федерации. Вместе с тем в зависимости от ресурсной обеспеченности региональные и муниципальные социальные услуги могут иметь уровень удовлетворения потребностей выше минимально допустимого, гарантированного государством.

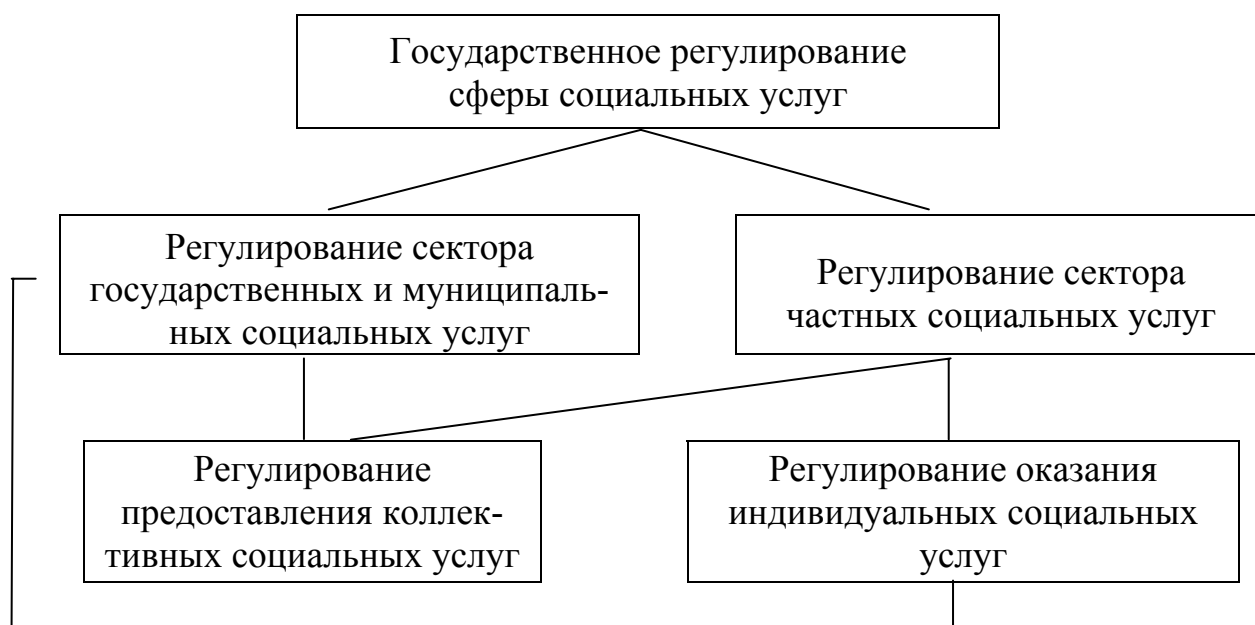


Рис. 1. Направления государственного регулирования сферы социальных услуг

Показатели деятельности организаций сферы социальных услуг по видам экономической деятельности представлены в таблице 1. В структуре национального хозяйства видами деятельности, связанными

с социальными услугами, занято 19,4% от всех работающих, число организаций в данной области составляет 13,5% от общего их числа.

Таблица 1

Относительные показатели деятельности организаций сферы социальных услуг по видам экономической деятельности (ОКВЭД) в 2003 году²

Код по ОКВЭД		Число организаций, учтенных в ЕГРПО (на 1 января 2004 г.), %	Численность занятых, %	Оборот организаций (в фактически действовавших ценах), %	Инвестиции в основной капитал, %
	Всего	100	100	100	100
М	Образование	4,04	9,09	0,11	1,63
Н	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	1,63	7,2	0,31	2,32
О	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	7,8	3,11	0,86	4,10
Р	Предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства	0,002	0,02	-	-

Возможности государственного регулирования сферы социальных услуг зависят от правильного выбора инструментов, методов и механизмов регулирования и определяются имеющимися ресурсами, их источниками. К ресурсам государственного регулирования сферы социальных услуг относятся материальные, трудовые, финансовые ресурсы организаций сферы государственных социальных услуг, а также финансовые ресурсы в процессе перераспределения национального дохода. Доминирующее влияние имеют финансовые ресурсы, формируемые государством и муниципальными образованиями в процессе пере-

² Рассчитано по: Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб. М., 2004. С. 36.

распределения национального дохода через налоговую и бюджетную системы.

Для целей управления сферой социальных услуг, определения возможных источников формирования финансовых ресурсов может быть использована следующая классификация источников финансирования социальных услуг в зависимости от формы собственности субъекта финансирования:

- государственные и муниципальные источники финансирования социальных услуг;
- частные источники финансирования социальных услуг.

Государственные и муниципальные источники финансирования сферы социальных услуг подразделяются следующим образом:

1. Бюджетные источники финансирования:
 - бюджет РФ (налоговые доходы);
 - бюджет субъекта РФ (налоговые доходы, межбюджетные трансферты);
 - местный (муниципальный) бюджет (налоговые доходы, межбюджетные трансферты).
2. Внебюджетные источники финансирования:
 - финансовые ресурсы государственных и муниципальных социальных внебюджетных фондов;
 - собственные средства государственных и муниципальных организаций сферы социальных услуг.

Данные таблицы 2 свидетельствуют, что для всех рассматриваемых отраслей государственных социальных услуг характерно формирование финансовых ресурсов по нескольким каналам – из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Соотношение между этими источниками финансовых ресурсов для различных видов социальных услуг неодинаково, в целом же большая часть финансовых ресурсов государственного регулирования сферы социальных услуг сосредоточена в субъектах Федерации. Ресурсы важнейших отраслей государственных социальных услуг – образования и здравоохранения сконцентрированы в основном на уровне субъектов Российской Федерации. В систему образования, здравоохранения и физической культуры было направлено 773,2 млрд. руб., что составляет 65,8% от всей суммы расходов на социально-культурные мероприятия, из них 634 млрд. руб. составляют финансовые ресурсы бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таблица 2

*Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации
на социально-культурные мероприятия в 2003 году³*

	Миллиардов рублей			В процентах к ВВП		
	консолидированный бюджет	в том числе		консолидированный бюджет	в том числе	
		федеральный бюджет	бюджеты субъектов Российской Федерации		федеральный бюджет	бюджеты субъектов Российской Федерации
Всего в том числе на:	1175,5	304,7	870,8	8,8	2,3	6,5
образование	475,6	99,8	375,8	3,6	0,8	2,8
культуру, искусство и кинематографию	60,3	14,2	46,1	0,4	0,1	0,3
средства массовой информации	22,6	12,5	10,1	0,2	0,1	0,1
здравоохранение и физическую культуру	297,6	39,7	258,2	2,2	0,3	1,9
социальную политику	319,4	138,8	180,6	2,4	1,0	1,4

К частным источникам финансирования сферы социальных услуг относятся:

- негосударственные социальные внебюджетные фонды;
- средства частных домохозяйств и организаций по оплате социальных услуг;
- собственные средства частных организаций сферы социальных услуг (доходы от предпринимательской деятельности, проценты, кредиты и др.);
- благотворительные средства.

В зависимости от национальной системы финансирования сферы социальных услуг соотношение между разными видами источников финансовых ресурсов меняется. Величина государственных расходов зависит в первую очередь от принятой модели государственного регу-

³ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб., 1998-2004. М.: Гос. ком. РФ по статистике, 2004. С. 33.

лирования (кейнсианской или либеральной) и от уровня развития экономики (табл. 3). Увеличение государственных расходов на образование и здравоохранение связано с ростом экономического потенциала государства, усилением роли государства, сдерживающим фактором может выступить рост платежеспособного спроса населения, развитие спонсорской поддержки со стороны частного сектора или увеличение общественных пожертвований. Наибольшая доля государственных расходов на образование и здравоохранение в ВВП в Скандинавских странах объясняется выбранной моделью государственного регулирования.

Таблица 3

*Государственные расходы на образование и здравоохранение
в 2000 году (в процентах к ВВП)⁴*

	Расходы на образование	Расходы на здравоохранение
«Группа восьми»		
Великобритания	4,5	5,9
Германия	4,5	8,0
Италия	4,6	5,9
Канада	5,4	6,5
Россия (2002 г.)	3,7	2,3
США	4,8	5,8
Франция	5,8	7,2
Япония	3,5	5,9
Другие страны		
Австрия	5,8	5,6
Бельгия	5,9	6,2
Дания	8,2	6,8
Латвия	5,9	3,4
Норвегия	6,8	6,5
Швеция	6,5	6,2
Турция	3,5	3,6
Аргентина	4,6	4,7
Бразилия	3,8	3,4
Австралия	4,7	6,0
Новая Зеландия	6,1	6,2

⁴ Составлено по: Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат.сб., 1998-2004. М.: Гос. ком. РФ по статистике, 2004. С. 498; «Группа восьми» в цифрах: Статистический сборник. М., 2004. С. 48.

В здравоохранении в 1997 г. самая большая доля государственных расходов в общей сумме расходов наблюдалась в Великобритании (96,9%), Чешской республике (92,3%), Венгрии (84,9%), Белоруссии (82,6%), Японии (80,2%), самая малая – в Китае (24,9%), США (44,1%), соответственно наиболее низки частные расходы в Великобритании (3,1%), Чешской Республике (7,7%). Частные расходы преобладают в Китае (75,1%) и США (55,9). Существуют системы с преимущественным применением страхования (Германия, Франция), преобладание бюджетных источников характерно для централизованной, основанной на налогообложении, модели (Великобритания). Получили распространение и переходные модели: от бюджетной к страховой (Чешская Республика, Венгрия, Польша, Россия, Украина, Беларусь) и от страховой к бюджетной (Италия, Испания, Португалия)⁵.

Для решения приоритетных социальных задач, а также согласования возможностей территорий в оказании гарантированного уровня социальных услуг, обеспечения равного доступа к социальным услугам используется система межбюджетных отношений, предусматривающая распределение финансовой помощи между территориями в соответствии с их бюджетной потребностью в предоставлении стандартных социальных услуг. В качестве основных инструментов бюджетного выравнивания используются межбюджетные трансферты, доленое участие в налоговых доходах, позволяющие учесть неодинаковый бюджетный потенциал и особенности предоставления социальных услуг на отдельных территориях. Важно учитывать требование социальной справедливости в реализации социальных прав граждан любого субъекта РФ и муниципального образования.

Сегодняшняя ситуация в Российской Федерации характеризуется дисбалансом между существующими иногда нерациональными обязательствами отдельных бюджетов в сфере социальных услуг и имеющимися возможностями их финансирования. Существенным шагом вперед в совершенствовании межбюджетных отношений являются принятые поправки к Бюджетному кодексу. Установленное разграничение функций, расходных полномочий и источников финансовых ресурсов позволяет создать стабильную основу в распределении средств по уровням бюджетной системы, активизировать повышение собираемости налогов и рост доходной базы.

⁵ Стекольников Л. В., Кондрашкина М. М., Леонтьев А. Е. Финансирование здравоохранения. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2004. С. 10-12.

Задачей бюджетной политики в области ресурсного обеспечения по уровням бюджетной системы является оптимальное распределение финансовых ресурсов консолидированного бюджета Российской Федерации между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований. Главным направлением должно стать увеличение доходов всех видов бюджетов за счет мобилизации собственных возможностей и закрепление расходных полномочий в соответствии с принятыми обязательствами по предоставлению государственных и муниципальных социальных услуг.

Наличие финансовых, материальных и трудовых ресурсов, необходимых для предоставления социальных услуг на определенном уровне управления (федеральном, региональном, муниципальном), позволяет ставить вопрос о закреплении полномочий по удовлетворению потребностей в общественных благах за данным уровнем. Следует отметить, что современное положение в социальной сфере в Российской Федерации характеризуется достижением такого требования искусственным путем, через систему межбюджетных отношений. Несомненно, более рациональной является ситуация самодостаточности региона, муниципального образования по выполнению возложенных полномочий в сфере социальных услуг, и именно такое состояние является преобладающим во многих странах.

Анализ данных о расходах на социальные услуги по уровням бюджетной системы показывает, что в большинстве промышленно развитых стран образование финансируется центральным правительством (за исключением США и Великобритании), в отличие от развивающихся стран, где расходы на образование и здравоохранение осуществляются в основном из региональных и местных бюджетов⁶.

Существуют значительные различия в источниках финансирования по отдельным видам образовательных услуг. Начальное образование практически во всех развитых странах бесплатное, во многих развитых странах таким же является и среднее, и значительно субсидируется государством высшее образование. Начальное и среднее образование, как правило, финансируется из бюджетов муниципальных органов власти, высшее образование – из центрального бюджета. Во многих странах для нивелирования межрегиональной дифференциации в расходах и качестве образования при децентрализации расходов на образование используются целевые трансферты из центрального бюджета.

⁶ Грицок Т. В. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт. М.: Едиториал УРСС, 2003. С. 20.

Предоставление медицинских услуг осуществляется из частного и государственного секторов, имеются различия в источниках финансирования по уровням власти в зависимости от вида медицинских услуг. Санитарно-эпидемиологическая служба, профилактические медицинские учреждения, как правило, финансируются местными органами власти, финансирование предотвращения распространения инфекционных заболеваний, лечебных учреждений стационарного типа реализуется верхними уровнями государственной власти⁷.

Для отраслей социальных услуг характерна тенденция существенного повышения качества услуг, появления новых видов высокоэффективных способов оказания социальных услуг и в результате повышения их стоимости. Поэтому необходимым становится поиск новых источников финансирования социальных услуг, таких как ссуды общественных небанковских кредитных организаций (опыт Германии и ряда субъектов РФ – Курской, Липецкой, Тамбовской обл. и др.), позволяющих объединить усилия и средства общественных организаций и местных органов самоуправления. Существующая проблема нехватки средств может быть сглажена и за счет увеличения доли частных финансовых источников в результате коммерциализации сферы социальных услуг.

При недостатке финансовых ресурсов, необходимости повышения эффективности использования бюджетных средств актуальной является задача интеграции финансовых потоков в рамках социального бюджета, основанного на нормативах и стандартах, государственных и муниципальных заказах. Именно использование социального бюджета позволяет, на наш взгляд, реализовать принципы, положенные в основу бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечить распределение бюджетных ресурсов в соответствии с целями и задачами государственного регулирования сферы социальных услуг. Бюджетирование, ориентированное на результат как метод управления государственными расходами, предусмотрено в Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг., одобренной постановлением правительства Российской Федерации.

Проблема определения эффективности (результативности) бюджета государства не нова. Этот вопрос обсуждался в западной экономической литературе примерно пятьдесят лет назад. Постановка его была обусловлена осознанием новой функции государства, связанной с производством общественных благ и формированием необходимых

⁷ Там же. С. 22, 24.

для этого финансовых ресурсов, их эффективным использованием с одной стороны и большими возможностями применения рыночных методов финансового управления в управлении государственным бюджетом⁸.

Особенности финансовых ресурсов государственного регулирования сферы социальных услуг, эффективность их использования во многом зависят от выбранного механизма регулирования. Наибольшее распространение в качестве механизма государственного регулирования сферы социальных услуг получило директивное и индикативное планирование. В системе директивного финансового планирования государственных и муниципальных социальных услуг объем финансовых ресурсов определяется на основе метода нормативно-подушевого финансирования исходя из количества предоставляемых услуг и нормативной стоимости единицы услуг.

Система индикативного планирования сферы социальных услуг широко используется в зарубежной теории и практике, имеется опыт и в России. Как механизм регулирования сферы социальных услуг индикативное планирование направлено на согласование разнонаправленных интересов всех субъектов, участвующих в процессе воспроизводства человеческого капитала, с целью наиболее эффективного использования финансовых ресурсов государства.

Основной формой финансового обеспечения государственных социальных услуг является государственный заказ на объем услуг населению в соответствии с государственными социальными стандартами. Инструментами индикативного планирования являются договора, соглашения, размещаемые на конкурсной основе, предусматривающие выделение государственных финансовых ресурсов для предоставления бесплатных услуг определенного вида и объема.

Следует отметить, что обязательным условием обоснования величины необходимых финансовых ресурсов в анализируемых механизмах государственного регулирования сферы социальных услуг является система социальных и финансовых нормативов на оказание государственных и муниципальных социальных услуг.

⁸ Лушин С. И. Об эффективности государственного бюджета // Финансы. 2004. № 10. С. 12.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ НОВОЙ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е. А. Лазичева

Начальник бюджетно-финансового отдела аппарата
Государственной думы Томской области, г. Томск

До 2005 года, а именно до внесения поправок в Бюджетный кодекс Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», мнений о сущности понятия «собственные доходы бюджета» было, пожалуй, столько же, сколько специалистов, изучающих данную тему. От одной крайней позиции: собственные доходы бюджета – это любые доходы, за исключением перечислений из бюджетов других уровней, до другой: собственные доходы следует рассматривать как непосредственно собственные доходы, состоящие из определенного вида налогов (например, региональных), по которым соответствующие органы публичной власти имеют широкие налоговые полномочия и тем самым могут регулировать социально-экономическое развитие своей территории, и неналоговых доходов, которые также находятся в исключительном ведении указанных органов публичной власти.

Такая смысловая многогранность объяснялась и проблемами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в достижении самодостаточности, и коллизиями законодательства, поскольку даже в самом Бюджетном кодексе термин «собственные доходы бюджета» не имел единого смысла. Общее понятие собственных доходов (для бюджета любого уровня бюджетной системы) устанавливалось через:

- обозначение их как доходов, закрепленных за бюджетом полностью или частично на постоянной основе законодательством;
- противопоставление собственных доходов регулирующим, нормативы отчислений по которым в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты «регулярно» устанавливались либо самим кодексом, либо законом о бюджете того уровня, который передавал такие доходы;
- исключение из состава собственных доходов финансовой помощи.

Далее, расшифровывая собственные доходы в разрезе уровней бюджетов, кодекс определял собственные налоговые доходы бюдже-

тов субъектов РФ и местных бюджетов как доходы от региональных или местных налогов и сборов соответственно. На этом основании налог на прибыль организаций (федеральный налог) не мог быть отнесен к собственным доходам бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В то же время этот доходный источник не отвечал и критериям регулирующих доходов, поскольку распределение данного налога по уровням бюджетов устанавливалось не бюджетным законодательством, а налоговым – сначала Законом Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций», а затем Налоговым кодексом. Аналогичным образом до 2004 года налог на имущество организаций (региональный налог) не попадал в категорию собственных доходов местных бюджетов, хотя его зачисление в местные бюджеты на долгосрочной основе было закреплено опять же налоговым законодательством – Законом Российской Федерации «О налоге на имущество предприятий».

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» устранил законодательную неясность, уточнив и упростив понятие «собственные доходы бюджета». С 2005 года таковыми являются все виды доходов, в том числе и финансовая помощь, за исключением субвенций на реализацию «делегированных» (переданных с другого уровня публичной власти) полномочий.

Однако при значительном формальном увеличении доли собственных доходов остался открытым для региональных и особенно местных бюджетов вопрос равнозначности закрепленных за ними расходных обязательств и доходных источников. В условиях разграничения полномочий и четкого закрепления доходных источников за каждым уровнем бюджетной системы, при этом закрепления за местными бюджетами небольшого количества источников, наряду с общим для каждого уровня власти повышением ответственности за проводимую бюджетную политику особо повышается ответственность органов власти субъектов Федерации за состояние межбюджетных отношений в регионе.

Парадигма межбюджетных отношений в регионе – оптимальное сочетание функций выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и стимулирования их к увеличению налогового потенциала. Пожалуй, наиболее подходящим средством в достижении эталона является регулирование на уровне субъекта РФ размера зачисления налога на доходы физических лиц в местные бюджеты. Законодательная возможность полной или частичной замены региональ-

ной финансовой помощи местным бюджетам дополнительными нормативами от указанного налога (за счет доли субъекта РФ) позволяет регулировать бюджетную обеспеченность муниципальных образований. Кроме того, в новых условиях налог на доходы физических лиц является единственным федеральным налогом, зачисляемым в местные бюджеты, и имеет отчетливо лидирующую позицию в структуре доходов бюджетов муниципальных образований. Поэтому закрепление за местными бюджетами на долгосрочной основе данного налога в размерах больших, чем установлено Бюджетным кодексом, обеспечит для органов местного самоуправления наличие стимула к расширению налоговой базы, резервы которого за счет легализации доходов населения имеются.

В Томской области был избран «умеренно реформаторский» вариант перехода к новой системе межбюджетных отношений. При формировании на 2005 год областного и местных бюджетов были применены почти полностью принципы Бюджетного кодекса, которые станут обязательными с 2006 года. Правда, формирование местных бюджетов осуществлялось без выделения местных бюджетов второго уровня (бюджетов поселений). При первичном распределении доходов и расходов по вертикали 17 муниципальных образований (из 19) являлись дотационными. За счет зачисления в местные бюджеты по дополнительным нормативам 10% доходов консолидированного бюджета региона от налога на доходы физических лиц удалось исключить из числа дотационных еще 3 муниципальных образования. При этом удельный вес данного налога в совокупных налоговых доходах местных бюджетов в 2005 году оценивается в размере 70%.

Другие налоговые источники местных бюджетов исчерпываются налогом на имущество физических лиц, земельным налогом и специальными налоговыми режимами в виде единого налога на вмененный доход и единого сельскохозяйственного налога. Делать ставку на налог на имущество физических лиц пока рано. При действующем порядке налогообложения суммы поступлений от этого налога объективно не могут быть значительными. Переход к исчислению налога от рыночной стоимости имущества на текущем этапе отложен, так как не определен механизм рыночной оценки имущества, который отражал бы действительную стоимость имущества, без «перекосов», например, при оценке типовых жилых помещений с очень давним сроком эксплуатации, а соответственно, социально справедливо распределял бы налоговую нагрузку среди владельцев имущества. Доходы местных бюджетов от специальных налоговых режимов (фактически режимов

для малого бизнеса) также не могут иметь значительный удельный вес, поскольку в отношении малого бизнеса федеральным центром и на местах определена следующая последовательность приоритетов: во-первых, создание рабочих мест, во-вторых, выплата достойной заработной платы наемным работникам, и только в-третьих обеспечение налоговых платежей в бюджет.

Значимость земельного налога для муниципальных образований, наоборот, повышается. В сумме налоговых доходов местных бюджетов Томской области удельный вес земельного налога в 2005 году составил 13%. В доходах бюджетов поселений этот показатель будет еще больше. Это объясняется как сокращением числа доходных источников местных бюджетов, так и переходом на новые принципы взимания налога (от кадастровой стоимости земельных участков). Субъекты РФ не имеют налоговых и бюджетных полномочий по земельному налогу. Однако им следует оказать организационно-методическую помощь органам местного самоуправления в установлении налоговых ставок по категориям земель в части распределения налоговой нагрузки с учетом социально-экономических факторов муниципальных образований, а также стать координаторами в процессе формирования системы государственного учета объектов недвижимости, вовлечения земли в оборот и, следовательно, расширения налоговой базы по земельному налогу.

Например, в Томской области в 2003 году в 4 муниципальных образованиях была опробована областная целевая программа «Реализация государственной политики в области эффективного использования земли», предусматривающая организацию государственного учета земельных участков и создание автоматизированной системы его ведения. В результате рост поступлений земельного налога в 2004 году относительно уровня 2003 года по этим 4 муниципальным образованиям составил 145%, тогда как по остальным 15 образованиям области – 123%.

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

- дотационное муниципальное образование – является дотационным при бюджете, сформированном из «минимальных» доходных ис-

точников, которые закреплены за соответствующим типом местных бюджетов Бюджетным кодексом РФ;

- высоко дотационное муниципальное образование – остается дотационным при зачислении в местный бюджет в полном объеме собираемых в муниципальном образовании региональных налогов (как пограничный случай);

- безнадежно дотационное муниципальное образование – сохраняет дотационность даже при зачислении в местный бюджет в полном объеме всех налогов, находящихся в распоряжении субъекта РФ (согласно Бюджетному кодексу РФ) и собираемых на территории данного муниципального образования.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изм. и доп. 2004 г.).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч.2 (с изм. и доп. 2004 г.).
3. «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Федеральный закон от 20 авг. 2004 г. № 120-ФЗ (с изм. и доп. 2004 г.).
4. «О налоге на имущество предприятий». Закон Российской Федерации от 13 дек. 1991 г. № 2030-1 (с изм. и доп. 2003 г.).
5. «О налоге на прибыль предприятий и организаций». Закон Российской Федерации от 27 дек. 1991 г. № 2116-1 (с изм. и доп. 2001 г.).
6. «Об утверждении областной целевой программы "Реализация государственной политики в области эффективного использования земли"». Закон Томской области от 19 июня 2003 г. № 74-ОЗ.
7. Анисимов С. А. Бюджетная политика как источник экономического роста / С. А. Анисимов, В. А. Максимов // Финансы. 2005. № 1. С. 16-18.
8. Игудин А. Г. К межбюджетным отношениям в субъектах Федерации / А. Г. Игудин // Финансы. 2004. № 7. С. 7-10.
9. Лавров А. М. Переход к новой системе межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации / А. М. Лавров // Финансы. 2004. № 9. С. 3-8.
10. Третнер К. Х. О методике распределения федерального фонда финансовой поддержки регионов / К. Х. Третнер // Финансы. 2004. № 9. С. 14-18.

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Е. Е. Лялина

Аспирантка кафедры теории и истории экономики
факультета экономики и управления Орловского государственного
университета, г. Орел

В основе трудностей, которые испытывают органы местного самоуправления в предоставлении социальных услуг, лежит недостаток средств как в бюджете муниципального образования, так и у самих потребителей услуг. Хотя не существует быстрого решения этой проблемы, есть практика, с помощью которой органы местного самоуправления могут повысить эффективность предоставления услуг. Одним из способов может стать передача права собственности на объект или управления им от органов местного самоуправления одной из внешних организаций. При правильном подходе это не только значительно снижает финансовую нагрузку на местные бюджеты, но и повышает качество предоставляемых населению услуг.

Для понимания данной проблемы необходимо разграничить понятия «приватизация» и «предоставление контракта на оказание услуги третьей стороне». Услуга приватизирована, если органы местного самоуправления полностью снимают с себя обязательства по оплате и предоставлению услуг. Если органы местного самоуправления сохраняют обязательства по предоставлению услуг или оплачивают услуги из государственной казны, то изменение процесса предоставления услуг в пользу внешней организации называется передачей права на предоставление услуг.

У органов местного самоуправления имеется три возможных общих варианта предоставления услуг. Это: продолжение предоставления услуг муниципалитетом; полное отторжение услуги и связанных с ней объектов, т.е. приватизация; предоставление услуг в ходе переговоров органов местного самоуправления с внешней организацией.

Доводы в пользу предоставления услуг самими органами местного самоуправления: 1) больший контроль над качеством предоставления услуг из-за тесных взаимоотношений между потребителями и подрядчиком; 2) возможность следовать рекомендованной политике занятости внутри организации; 3) оперативное реагирование на кризисные ситуации, выходящие за рамки контракта, для того, чтобы кризисные ситуации разрешались в первую очередь; 4) отсутствие риска в том,

что при изменении контракта предоставление услуги будет прекращено или услуга будет предоставляться не на должном уровне; 5) надежность и стабильность поставок в случае кризиса на рынке.

Доводы в пользу приватизации и предоставления услуг в ходе переговоров с внешней организацией: 1) организации из частного сектора могут предоставлять определенные услуги более эффективно и с меньшими затратами, чем государственный сектор; 2) целью работы местных органов власти является предоставление услуг, наиболее экономичным и эффективным путем. Местные власти могут наилучшим образом следить за достижением этой цели, если сконцентрируют свое внимание на удовлетворении требований потребителей, а не на управлении сложными процессами предоставления услуг; 3) частный сектор развивает особые навыки в своей сфере деятельности, которые местные власти не имеют возможности развивать; 4) приватизация и взаимодействие органов местного самоуправления с частным бизнесом могут освободить органы местного самоуправления от руководства сложной процедурой составления смет капитальных вложений и их окупаемости. Однако в некоторых случаях основные фонды могут быть сохранены, и только доходные части основных фондов организации переданы в частные руки; 5) они смогут избежать некоторых ограничений на деятельность органов местного самоуправления, например, ограничений на торговлю.

Общеизвестно, что любая частная структура, как правило, осуществляет предпринимательскую деятельность лучше (качество) и дешевле (цены, тарифы, издержки), нежели муниципальное предприятие. Наиболее активные сторонники приватизации считают, что для нее в принципе не может быть никаких ограничений. Приватизация дает возможность улучшить состояние местных бюджетов, существенно снизив их затраты, а не увеличивать доходы от местных налогов или прибегать к помощи из вышестоящих бюджетов. Приватизация выступает альтернативой повышения налогового бремени. Однако даже если муниципалитеты завтра приватизируют все объекты имущественного комплекса, то отвечать за возложенные полномочия придется все равно органам местного самоуправления. Поэтому целесообразно рассмотреть третью альтернативу предоставления услуг муниципальным образованием – предоставление контракта на осуществление услуг в ходе переговоров с внешней организацией.

Этот вариант может заинтересовать органы местного самоуправления по следующим причинам: а) сотрудники, занятые в сфере предоставления услуг, имеют знания, опыт и навыки, они могут быть по-

теряны, если контракт на предоставление услуг получит конкурент. В случае передачи в ходе переговоров команда сотрудников останется работать во внешней организации; б) объекты в случае перепродажи могут значительно упасть в цене. В случае передачи в ходе переговоров можно найти способы эффективного использования объектов; в) в открытой конкурентной борьбе за право предоставления услуг органы местного самоуправления не смогут оказать влияние на выбор организации с приемлемой для них формой собственности, а при передаче права на предоставление услуги в ходе переговоров органы местного самоуправления будут иметь возможность влиять на ход событий; г) она дает возможность развития продуктивного долговременного сотрудничества с поставщиками.

Масштабы положительного использования этого варианта будут в значительной степени зависеть от типа организации бизнеса, организационно-правовой структуры предприятия.

Так, в ФРГ и Франции коммунальные службы являются преимущественно муниципальными. В то же время достаточно широко распространен и опыт применения концессий в коммунальном хозяйстве. Во Франции наряду с национализированными и газовыми сетями и энергетикой существуют частные компании и функционирующие на основе договора концессии. В ряде стран практикуется способ создания смешанных компаний с участием местных властей и частного капитала (Франция и другие европейские страны). Особый интерес представляют смешанные компании, которые могут создаваться для решения самых разнообразных задач, в том числе для реализации рискованных инновационных проектов, инвестирования в наукоемкие технологии, научные исследования и разработки. В нашей стране также появляются предложения по альтернативному предоставлению услуг с привлечением частного бизнеса. Так, в целях повышения эффективности работы предприятий жилищно-коммунального хозяйства, предлагается¹ провести преобразование муниципальных унитарных жилищно-эксплуатационных предприятий в открытые акционерные общества. В муниципалитетах, осознавших выгоды привлечения частного бизнеса в сферу жилищно-коммунального хозяйства, уже существует данная практика. Примером может служить опыт города Ангарска Иркутской области, столицы республики Карелия Петрозаводска и города Бора Нижегородской области.

¹ Широков А., Юркова С. Управление муниципальным имуществом в условиях реформы местного самоуправления // Муниципальная власть. 2004. №3. С. 64.

Таким образом, рассмотрение альтернативных вариантов предоставления услуг может либо сократить стоимость услуги, либо улучшить ее качество. Кроме того, рассматривая различные варианты взаимодействия органов местного самоуправления с частными предпринимательскими структурами, можно найти вариант с наибольшей экономической эффективностью и наименьшими финансовыми затратами для муниципалитета.

FINANCIAL CONTROL AND CONFLICTS OF INTERESTS IN THE FINNISH MUNICIPALITIES

Timo Linkola

Manager International Projects The Association of Finnish Local
and Regional Authorities, Finland

General

According to Transparency International organisation Finland is the least corrupted country in the world. It has also very good position in the competitiveness among the countries in the world. The competitiveness of Finland is widely based on the reliability and level of services provided by its public administration.

The 432 Finnish municipalities employ 426 000 people and they have totally 12 176 members in municipal councils. An average municipality has 12 000 inhabitants, 986 employees and 28 members in the council. The Finnish municipalities are different from the Russian local authorities for example so, that they do not have several levels of territorial administration above each others (rayon, gorod, okrug, volost) and the municipal office is managed by a professional, Municipal Manager, appointed by the municipal council, not by a Glava Administratija elected for a limited time by population like in Russia. The preparation and implementation of decisions of municipal council is managed in Finland by Municipal Board, consisting of local politicians. Such a body normally does not exist in the Russian municipalities.

The Finnish people trust on their municipal administration and on their decision makers. It is perhaps interesting to look how this trust has been achieved. One part of the reliability of the municipality is, that its financial management is controlled regularly every year. The documents on municipal finances and on its control are public documents available for anyone.

People who have private interests in specific issues shall be out from the decision process related to those issues.

In order to understand the financial control in Finland it is important to remind, that the municipalities of Finland have a self government. The self government means, that the municipalities operate under municipal councils elected in democratic local elections. These councils decide themselves how they manage their budget and services. They have to operate according to valid laws, but in principle state authorities do not control the municipal financial management, neither municipal budgets, operational plans or reports. Most of the municipal incomes are based on the decisions of the municipal council and valid laws. The possibility of state officials to decide on transfers of state money to municipalities is extremely limited. The state grants are based on mathematical formula, which does not allow individual considerations for a defined municipality. The Provincial Government, which role is much smaller than oblast administration in Russia, has no possibility to interfere in the issues of any municipality, except cases where the municipality breaks the law and someone has complained in written form to the Provincial Government. The Governor has no possibility to decide on state grants to the municipality. The documents and decisions of the municipality are public, and the inhabitants of the municipality have a wide right to complain against them. The citizens can easily test the legality of any municipal decision with a complaint to provincial court. In Finland the control of the municipality belongs mainly to the citizens and to the municipality itself. In many other countries the state authorities control municipalities more accurately than in Finland.

The most important document on which the municipal activities and the control of its operation and finances are based is the municipal budget. The Municipal Council shall approve the budget annually before the end of each calendar year for the following year. The budget shall be a part of financial plan for the following three years. These documents shall also include the objectives for municipal activities and finance for the planning period. In this way the financial and operational plan of the municipality always covers the following three years, but it is updated every year.

Thanks to the fact, that planning of municipal operations and finances is combined with the preparation of the budget, the municipal budgets in Finland are rather informative. For example in the chapter of children's day care the budget normally includes, in addition to total amounts of operational costs and investments, also the estimates how the total number of children in that age in the municipality is developing, how the amounts of children in day care centres and in home care are developing, how the amount of per-

sonnel in day care services is developing and how the unit costs per child are annually developing during the three year planning period. The budget may also include estimates for design and construction costs of a day care center or on closing of an existing center. In this way the council member and citizen in reading the budget will understand, what the budget means to local services. Measuring the amount, quality and unit costs of municipal services are tools of management, planning and control in the municipality.

Compared to other countries the Finnish municipalities have wide tasks and responsibilities. It means also, that they have rather big budgets. The total amount of municipal budgets in Finland is approximately as big as the state budget. In 2004 the municipal budgets in Finland were on an average level of EUR 5500/ inhabitant/year.

In 1997 the Finnish municipalities started to follow the general law on bookkeeping. This law is same for private enterprises and any organisations in charge on bookkeeping. In this way the financial results and financial position of the municipality can be evaluated with same criteria as the private enterprises. In this way the municipalities have clear base to evaluate is it better to produce the services by the municipal organisation or by buying the services from a private service producer.

Every year the Municipal Board has to prepare the financial statements on the previous calendar year for the approval of the Municipal Council. The financial statements include several documents. Those are a report on operations in municipal activities during the calendar year, budget review, profit and loss statement, statement on changes in financial position, balance sheet and annexes to them.

The report on operations includes report of the Municipal Board on the implementation of the operational and financial objectives set by the Municipal Council during the financial year and the budget review.

The budget review compares the approved budget for the calendar year with the implementation of the budget, activity by activity. The review includes operations, profit and losses, investments and financing.

The profit and loss statement describes the financial result of the budget period so, that in a form of subtraction it presents the incomes and costs according to their classification. The profit and loss statement shows, was there enough incomes to cover the costs of production of the services. All municipalities in Finland follow the same standard structure of profit and loss statement.

The statement of changes in financial position includes the income financing according to profit and loss statement, investments, capital financing and other changes in the financial position of the municipality. Prepara-

tion of the statement of changes in financial position in all Finnish municipalities is based on a common instruction.

The balance sheet shows the assets, capital, debts and other financial obligations at the end of the accounting period. The balance sheet describes the financial position of the municipality at the end of the accounting period. The balance sheets in all Finnish municipalities follow the same standard structure.

The necessary annexes to various documents related to financial statements are defined in a national instruction for all municipalities published by the Municipal Unit of the Accounting Board set by the Ministry of Trade and Industry.

The assets of the municipality shall be classified in the balance sheet into operational, consumption and financial assets. The operational assets may include for example land, buildings, permanent structures, equipment, machines and computer software. The consumption assets include articles for delivery or consumption as such or after processing. The consumption assets may include for example materials and goods. The financial assets include cash money, bank deposits, securities and credits. The values of assets are presented as total sums in the balance sheet, but the annexes of the balance sheet shall present a summary catalogue of the assets of the municipality. Each unit of the municipality shall keep record on the municipal assets under the control of the unit. If assets are not properly recorded and the management responsibility of the assets is not properly defined to named employees, there is a danger that some parts of the assets may disappear. Value of the assets in the balance sheet is to be defined according to its procurement value or nominal value. The value of the asset may decrease according to age of the asset. This is recorded as depreciation to the book keeping value. A possible increase in the value of the asset is recorded in the financial statement only when the asset is delivered.

The budget, operational and financial plan and financial statement are public documents, which anyone can see and get copies on them. The local press in Finland follows actively the documents and council discussions on municipal finances.

Financial supervision and control in the municipalities

Every municipality shall have a reliable financial control system. This control system can be divided in internal and external control.

Main principles of the control and supervision system are defined in the Finnish Law on Local Government. However, the Accounting Law and Accounting Decree shall also be taken in to account. The good auditing

practice is based on law but also on the recommendations of the Municipal Unit of the Accounting Board, on bookkeeping recommendations of the Association of Finnish Local and Regional Authorities and on instructions of the state authorities in charge on state grants and Statistical Office. There are also several good handbooks in Finland on municipal financial management, on bookkeeping and on financial control. The Finnish software providers offer to municipalities software, which help the bookkeeping and follow up of finances in the municipalities.

Every municipality shall have its internal regulations on municipal office and on municipal administration. The administrative regulation is more important for the supervision and control of municipal finances and may include the relevant articles. Most of the Finnish municipal councils have however approved a separate regulations on financial control. The Association of Finnish Local and Regional Authorities has published models for these regulations. The municipalities follow these models well, but specify details like the number of members in auditing committee etc. according to local needs. The municipal regulation on financial control naturally can not deviate from law or change the good auditing practice.

Internal control

Internal control is a permanent part of continuous management and supervision of the municipal activities and finance. Internal control tries to:

- guarantee the results of the activities
- guarantee the implementation of agreed objectives
- guarantee the reliability of the book keeping and information system
- control the management of property
- control the use of funds
- guarantee the proper operation of risk management systems
- guarantee the obeying of given rules and instructions

Specific objects for internal control are procurements, salary payments, reductions and returns of VAT payments, security of information systems and payments of financial support and aid.

The responsibility to organise the internal control belongs to Municipal Board and to implement it belongs to Municipal Manager. Internal control is done by acting leadership (Municipal Manager, department managers) or an unit of internal revision assisting them, which exist in the bigger municipalities. The unit of internal revision prepares analyses, evaluations, recommendations, advice and information on the activities which it controls.

If the unit of internal revision finds any lacks or problems it immediately reports to the acting leadership of the municipality, which starts the necessary measures.

The official auditor of the municipality shall in his annual auditing report comment, is the internal control in the municipality properly arranged.

A Finnish town of 40-100 000 inhabitants has typically 1-3 full time employees in the unit of internal revision. The smaller municipalities with less than 40 000 inhabitants normally do not have such units, and these tasks are done by an external financial control expert or enterprise. In a small municipality the internal control may need for example two weeks of work in a year. The official auditor of the municipality is not allowed to work in internal control tasks in the same municipality.

External control

External control is independent from the acting leadership of the municipality. For external control every municipality in Finland shall appoint its own Auditing Committee and a financial auditor, which both have their own tasks.

Auditing Committee

The Municipal Council appoints at the start of its term for the whole four year period an Auditing Committee to arrange the control of municipal administration and municipal finance. The tasks of the Control Committee continue until completion of the control of the last financial year of the Municipal Council. Chairperson and Deputy Chairperson of the Committee shall be members of the Municipal Council. The municipality itself can decide how many members are in the Committee. All of its members can be members of the Council, but some may be outside the Council. Like in any other municipal committees, men and women shall both have 40 % share of the amount of the members. In Finland the membership to committees is divided between different political parties according to their share of seats in the Municipal Council. So the Auditing Committee, like other municipal committees, consists of representatives of many parties including also the small parties in general. Through the Auditing Committee the representatives of all parties get necessary information for their political competition. Open discussion on municipal financial management is good for democracy and promotes improvements in the activities.

The Auditing Committee prepares the decisions on control of municipal administration and municipal finance for the Municipal Council. Issues

to be prepared are for example the appointment of the auditor and decisions on the auditing report of the auditor.

A key task of the Auditing Committee is to evaluate, have the operational and financial objectives set by the Municipal Council been achieved. The Committee shall pay attention on the appropriateness of arranging the activities, working practices and in providing the services. The Auditing Committee makes an evaluation report on its evaluation. The evaluation report is based on financial statements of the municipality including the operational report prepared by the Municipal Board. The evaluation report is the opinion of the Auditing Committee on how the Municipal Board and municipal administration have succeeded in implementing the will of the Municipal Council. The evaluation report is given to the Municipal Council in the financial statements meeting as a separate issue on the agenda. During the financial year some issues may appear, which the Auditing Committee immediately transfers to Municipal Council for information and decision.

In practice the Auditing Committee has the political responsibility of proper auditing in the municipality. The Committee is responsible in co-operation with the Council, that resources for auditing are enough for auditing according to good auditing practice. Auditing, preparation of the auditing report and legal responsibility on auditing and on its quality belongs to the auditor.

Auditor

Based on the proposal of the Auditing Committee the Municipal Council appoints at the start of its term for the whole four year period one or several auditors to audit the municipal administration and finances. This auditor acts in his job on public liability for the legality of his actions. The valid term of municipal Councils in Finland is now for 2005-2008. The auditor shall be an individual expert or enterprise chartered by the national Auditing Board (chartered auditor or chartered auditing enterprise). If an enterprise is in charge, it has to appoint a chartered auditor as the responsible auditor. Most of the Finnish municipalities have in their local financial control regulations, that a chartered auditing enterprise has to be used. At the end of year 2004 the national list of chartered auditors had 216 chartered auditors and 11 chartered auditing enterprises.

The most important enterprise for municipalities in this field is Auditor Ltd, owned by the Association of Finnish Local and Regional Authorities. 70% of the Finnish municipalities are its clients. It has 90 auditors specialised in municipal auditing in different parts of the country. In practice the municipalities procure their auditing services through tender competi-

tion between different organisations. For the municipalities it is important to use auditors, who are specialised in municipal finances and are familiar with municipal legislation and administration.

Audiator is interested to enlarge its activities in Russia and to co-operate with auditing organisations, which operate in Russia. Auditor has wide experience in auditing projects of the European Union.

Auditing is a method to get a reliable and professional evaluation on the administration, book keeping and financial statements of the municipality. The good auditing practice requires freedom to do the task as free of external influence, independency. This independency is a precondition for the ability of the auditor to complete his tasks. The independency of the auditor has been promoted by regulations on his eligibility and disqualification and also with the public liability on the legality of his/her actions.

The Municipal Council and the Auditing Committee may in cases of need give specific instructions to the auditor. He/she shall also obey them, if they are not in conflict with law, municipal by laws and good auditing practice. Because the auditing is the task and responsibility of the auditor the possible instructions may concern only some details, not the task in general. The auditor has the right to participate in the meeting of the Auditing Committee. In order to guarantee a good co-operation it is good, that the auditor at the start of his work presents a plan for auditing during the four year operation period. In this way the Committee may present a wish to increase the efficiency of the auditing in some specific key fields by increasing the working time for auditing. During the financial year some issues or fields of issues may rise, which the Auditing Committee will see worth of more detailed auditing. In such cases the Committee shall present its specified wish directly to the auditor.

The auditor shall within the limits of good auditing practice consider whether:

- the local authority has been administered in accordance with law and Council decisions
- the local authority's financial statements and consolidated balance sheet have been drawn up in accordance with the rules and regulations of the compilation of financial statements and whether they give correct and adequate information on operations, finances, financial developments and financial liabilities during the financial year
- the information given on the bases for and use of government grants is correct
- the local authority's internal control is properly arranged

Auditing includes also evaluation of the management of municipal assets. The auditor may for example control are the lists of municipal assets in proper order and do the listed property, equipment and tools exist and are they in operational condition.

The auditor shall in his auditing report state whether the financial statements of the municipality can be approved and whether can the accountable municipal authorities be discharged from liability of the accounts. If the auditor finds, that municipal authorities have acted against the law or against decisions of the Municipal Council, he shall make a complaint against the accountable authorities.

The accountable municipal authorities in a municipality include Municipal Board, Municipal Manager and heads of different departments. These heads are responsible also on the activities of the employees in their departments. Discharge from liability of the accounts means annual decision of the Municipal Council, that the accountable municipal authorities have during the financial year managed the municipal finances in an acceptable way or that possible lacks have been corrected before discharging. After decision of discharging from liability of the accounts it is no more possible to present complaints or demands against the accountable municipal authorities. However, a possible criminal responsibility does not decrease even if the accountable authorities are discharged from liability of the accounts.

If the Auditing Committee or the auditor finds, that someone in charge on municipal finances has possibly made a crime in this task, they have immediately to transfer the issue for police investigation. If the auditor does not act like this, it is a neglect of duty, hiding a crime and also the auditor is guilty on crime and may be personally liable.

The auditing can not include criticism against appropriateness of legally valid decisions of the Municipal Council. However, the auditor may present views on possible lacks or unexpected effects in objectives, preparation and implementation of the decisions.

As a result of auditing the auditor delivers his auditing report to the Auditing Committee. If the report includes a complaint, the Auditing Committee asks explanation from the responsible authority and a comment from the Municipal Board. The Auditing Committee evaluates the complaint, explanation and comment of the Municipal Board and makes to the Municipal Council the proposal, whether the financial statements can be approved and can the accountable municipal authorities be discharged from liability of the accounts. If possible the proposal should also include also a statement how a possible damage should be compensated in practice and what kind of punishment or disciplinary measures should be started against the accountable municipal au-

thority, who is in charge on the damage. The full auditing report and auditors proposal on discharge from liability of the accounts are presented to the Municipal Council even if the Auditing Committee prepares the proposal on discharge from liability of the accounts to the Municipal Council.

The auditing report, explanations, comments and decisions of the Auditing Committee and Municipal Council are public documents. Possible mistakes in the financial management are delicious material for the local press, radio and for political discussion. When the citizens learn, that some political group has made serious financial mistakes or misused the funds, they in general do not support such group in the following elections. The municipal decisions in general are made in the committees, Municipal Board and in the Council so, that all political groups participate in the decisions. In these cases it may be difficult to prove, that one group is more guilty than others on the possible problems.

According to book keeping law the Municipal Board shall present the financial statements in three months after the financial calendar year, in fact every year by end of March. According to the law on local self government the auditor shall audit the municipal administration, book keeping and financial statements by end of May. The financial statements shall be placed before the Municipal Council by the end of June following the financial year.

In a Finnish town, depending on its size, the auditing may annually need 20 – 200 working days of the auditor. Auditing in a small rural municipality may need 10 working days. For the costs of auditing, on the Finnish fee level, approximately EUR 450/working day are needed in the municipal budget. The auditing costs are under 0.01% of the total amount of the municipal budget. By investing in municipal auditing the municipality can get multiplied savings.

In general the internal control in Finnish municipalities has been arranged so well, that the auditors present complaints in under 10% of their auditing reports. Most of the minor problems in financial management can be handled with advisory recommendations included in the records of auditing.

Clear mistakes or misuse of funds in financial management are annually found in 20-30 municipalities from the total number of 432 municipalities in Finland. Under 10 cases of them are annually transferred to court process.

Annually in Finland, approximately 10 Municipal Managers have to leave their posts. When the Council fires the Municipal Manager it has to include the reasons in its decision. Reason for dismissal of a Municipal Manager may be poor financial management or lack of competence to manage the municipal organisation.

Auditing in a concern

The law on local self government has no regulations on auditing in a concern. The municipal concern includes the municipality and municipal enterprises, in which the municipality owns more than 50% of the shares. Most of the Finnish municipalities use concern regulations, which include, that the municipal enterprises use the same auditor or auditing enterprise as the municipality. The auditing law, which is not valid in municipality and municipal concern, requires that private daughter companies shall use at least one same auditor as their parent company. If the responsible auditor of the municipality is not appointed as auditor of the municipal enterprise, the necessary links in the concern may not be properly audited.

The financial statements of the municipality shall include balance sheet of the municipal concern including annexes. In this way the Municipal Council, in approving the financial statements, including balance sheet of the municipal concern, simultaneously decides on the finances of municipal enterprises. Like in every municipality, also in every municipal enterprise auditing is done every year.

Internal control of municipal enterprises like real estate companies, water supply companies and energy enterprises belongs to Boards of these enterprises appointed by the Shareholders Meeting.

The Municipal Board appoints the municipal representatives to the Shareholders Meeting. The Shareholders Meeting decides annually on the budget, financial statements and on discharging the Board of the enterprise from liability of the accounts.

Conflicts of interests

Reliability of the municipality towards its inhabitants includes that the decision makers and officials take care of their duties neutrally and for the benefit of the inhabitants, not for the benefit of themselves. This has been guaranteed in the Finnish law on local self government by articles on disqualification.

Disqualification or incompetence means such a relation between a person and issue or persons concerned, that it endangers neutrality in the treatment of a defined issue. In Finland a disqualified person shall not participate in the decision or preparation of the issue in which he/she is disqualified. If a disqualified person participates in the preparation or decision, the decision is made in wrong order and in general it can be cancelled with an appeal to provincial court. Any inhabitant of the municipality can make such appeal within one month from the decision. For a member of Municipal Council, it is important to avoid participation in preparing and deciding

issues in which he is disqualified. The same is valid for committee members in issues, which are finally decided by the committee. The same is valid for all employees and officials of the municipality.

A member of Municipal Council is disqualified in an issue, which concerns directly him/her or a person closely related to him/her. Does the issue concern a member of council or a person closely related to him/her has to be clarified separately in each case. For disqualification it can be generally expected, that the issue has or may have direct effects on the position of the member of municipal council or on the person closely related to him/her.

The incompetence of a member of Municipal Council is clear for example in issues, which concern private juridical relations between the municipality and him/her or his/her close relatives, like sales, contracts, financial demands or outstanding accounts. However a membership of the councillor in a management body of an organisation normally does not make the councillor incompetent to deal with the issue of the organisation in the meeting of the Municipal Council.

Disqualification of other elected official than member of municipal council, municipal employee and auditor is regulated in the law on public administration. According to that the reasons for disqualification are:

- the person or a person closely related to him/her is a person concerned. A person concerned is the one, whose interest or duty the issue concerns.
- the person or a person closely related to him/her assists or represents a person concerned or a person, which can specially benefit or loose in the solution of the issue
 - the solution of the issue can bring special benefit or loss to the person or a person closely related to him/her
 - a person is in a service or contractual relationship to a person concerned or to a person, who can expect special benefit or loss in the solution of the issue
 - a person or a person closely related to him/her is a member of management or administrative board or relevant body or managing director or in an equal position in such an organisation, foundation, state owned enterprise or establishment, which is a juridical person concerned or, which can expect special benefit or loss in the solution of the issue
 - trust on the neutrality of the person is endangered due to other specific reason

Such members of board of the municipal enterprise which are appointed to the board as representatives of the municipality are disqualified in municipal decisions on the municipal enterprise.

Examples clear disqualification mistakes are:

- Mayor prepares and signs a contract of sale of land or building owned by the municipality to his wife.
- Member of Municipal Housing Committee participates in a decision in which the municipality rents an apartment to his son.
- The Managing Director of a Construction Company as a member of Municipal Council participates in a decision to give a construction project to the company managed by him.

The disqualified person is not allowed to participate in the procedure of the issue nor to be at present during its process. The disqualification concerns all phases of the process like initiative, preparation, decision and implementation. Purely technical tasks like typing or copying are not forbidden. The disqualification in the meeting of the council means, that the council member has to leave his/her place. Because according to the law the meeting of the Council is public, the disqualified councillor does not need to leave the meeting room. Instead of a disqualified official a qualified substitute takes care of the task and instead of disqualified councillor a qualified substituting councillor will be invited. The substitute for an elected representative can be invited in the meeting to participate in only one issue.

Announcement, evaluation and decision on the disqualification belong primarily to the person himself. If the case is unclear, it is better to avoid participation. If the person knows, that he/she is disqualified or feels himself unsure about his/her disqualification, he/she has him/herself to inform on the issue. Municipal Council or Committee decides on disqualification of its members. The person him/herself shall not participate in the process on deciding on his/her disqualification. In the meeting the person him/herself can announce on his disqualification and with draw from the issue. In this case the decision of the body includes statement of the disqualification of the person and on his/her with draw from the issue. The with draw of the person and the reason for disqualification should be recorded in the minutes of the meeting.

According to law on public administration persons closely related to a person are:

- 1) spouse, child, grand child, sibling, parent, grand parent or another person especially close to him/her or spouse of such person
- 2) sibling of parent or spouse of them, child of sister or brother and previous spouse
- 3) child or grand child, sibling, parent and grandparent of spouse or spouse of such person and a child of sibling of spouse.

Spouse includes the marital spouse and people living in conditions relevant to marriage or as a registered couple. A person especially close to a person shall have in his/her life a relevant position as family member or persons listed above. People listed in article 2) above include the uncle and aunt of the person but not their children, the cousins.

The financial control and obey of disqualification regulations are daily routine in the municipalities. These issues are not much discussed and no major challenges are seen in this field. The rules and control try to prevent possible problems in advance. The Finnish municipalities have succeeded rather well in avoiding problems, because the people trust on municipalities and on municipal services. Of course constructive criticism also appears and is needed.

In each country the regulations on administration and decisions shall be done according to local culture and local needs. The Finnish practice suits for the Finns. In Russia the regulations are to be based on Russian needs. I hope, that this presentation gave you some ideas for discussion in Russia on municipal financial control and on who can participate in making municipal decisions.

КОНТРОЛЬ НАД ФИНАНСАМИ КОММУНЫ И ОТВОД ЛИЦА ЗА НЕБЕСПРИСТРАСТНОСТЬ

Тимо Линкола

Начальник международных проектов Союза Коммун Финляндии,
г. Хельсинки, Финляндия

По свидетельству международной организации Transparency International Финляндия является наименее коррумпированной страной в мире. Кроме того, в анализах конкурентоспособности разных стран Финляндия занимает не последнее место. Международная конкурентоспособность Финляндии во многом основывается на благонадежности ее общественной организации и высоком уровне обслуживания.

В организации 432 коммун Финляндии сегодня работает 426 000 человек, и в них всего 12 176 уполномоченных (депутатов) коммунальных советов. Финские коммуны отличаются от российских, в частности, тем, что в коммунах нет нескольких параллельных уровней управления, как в России (район, город, округ, волость), и что в Финляндии коммуной руководит профессиональный мэр, избранный советом уполномоченных, а не избранный на определенный срок глава ад-

министрации, как в России. Решения совета уполномоченных подготавливает коммунальное правление, которое состоит из доверенных (неосвобожденных) лиц, а такого органа в России, как правило, не существует.

Финны испытывают доверие к коммунальному управлению и к системе принятия решений. Поэтому кажется интересным проследить, как было достигнуто это доверие. Частично это объясняется тем, что финансы коммуны подлежат регулярной ежегодной проверке. Документы, относящиеся к финансам и аудиту, носят публичный характер. От принятия решения в коммуне отводится лицо, имеющее в данном деле частные интересы.

При обсуждении вопроса об аудите деятельности и финансов коммун Финляндии следует для начала подчеркнуть то, что коммуны Финляндии обладают самоуправлением. Самоуправление означает то, что коммуны работают под руководством избранных на местных выборах коммунальных советов уполномоченных и сами решают вопрос о том, как организовывать свои финансы и обслуживание населения. Они должны работать в соответствии с законами, но государственные органы не проверяют бюджета, планов деятельности, отчетов и финансов коммуны. Основная часть доходов коммун основывается на решениях самой коммуны и на действующих законах, так что возможности государственных чиновников определять количество денег, передаваемых коммуне, очень незначительны. Государственные дотации основываются на расчетных нормах, которые фактически не дают возможность для индивидуального подхода к отдельной коммуне. Например, губернское правление может вмешиваться в дела коммуны только, если коммуна нарушает закон и ее решения были обжалованы в губернское правление. Губернатор не может оказывать влияния на количество дотаций коммуны. Документы и решения коммуны носят публичный характер, и жители коммуны имеют по ним широкое право обжалования. Жителям коммуны легко проверять законность отдельного решения путем обжалования его в административный суд. В Финляндии контроль над деятельностью коммунальных органов является, в основном, делом граждан и самой коммуны. Во многих других странах государство контролирует коммуны строже, чем в Финляндии.

Наиболее важным документом, на котором основывается деятельность, а также аудит деятельности и финансов коммуны, является бюджет. Коммунальный совет уполномоченных должен принять бюджет следующего года до окончания текущего календарного года. При разработке бюджета составляется и план экономического развития, как

минимум, на три года. В эти документы следует также включать цели деятельности и экономики на плановый период. Таким образом, работа по планированию деятельности и финансов коммуны охватывает постоянно три предстоящих года, и план уточняется каждый год.

Благодаря тому, что планирование работы и финансов коммуны соединено с разработкой бюджета, бюджет носит в Финляндии весьма информативный характер. Например, относительно организации детских дошкольных учреждений бюджет, как правило, содержит, наряду с конечной суммой расходов по деятельности и инвестициям, также и другие данные. Такими являются, например, рост количества детей дошкольного возраста, рост количества детей детских дошкольных учреждений и детей, за которыми смотрят дома, количества сотрудников учреждений, а также расходы детских дошкольных учреждений в расчете на одного ребенка в течение трехгодичного периода планирования. В бюджете могут давать также оценку расходов по планированию и строительству нового детского дошкольного учреждения или сообщить о закрытии работающего учреждения. Так, уполномоченные или граждане, читая бюджет, понимают, что означает бюджет для развития обслуживания населения. Измерение количества и качества коммунальных услуг и расчет единичных расходов представляют собой инструменты управления, планирования работы коммуны и контроля над ними.

В Финляндии в ведение коммун переданы широкие в международном значении задачи. Это означает также и то, что коммуны имеют весьма крупные бюджеты. В Финляндии сумма бюджетов всех коммун соответствует примерно сумме государственного бюджета. В расчете на одного жителя в Финляндии коммунальный бюджет составлял в 2004 году в среднем 5500 € на одного жителя в год.

В бухгалтерии коммуны в Финляндии перешли в 1997 году к соблюдению общего закона о бухгалтерии, который в равной мере относится к частным фирмам и всем, кто обязан вести бухгалтерию. Это позволяет оценивать результаты работы коммуны и их экономическое положение по тем же критериям, которыми пользуются предприятия. Это, в свою очередь, позволяет решать вопрос о том, что выгоднее: производство услуг силой коммунальных учреждений или закупка тех же услуг у частной фирмы.

Коммунальное правление должно ежегодно составлять финансовый отчет прошедшего календарного года и представлять его на утверждение совета уполномоченных. Финансовый отчет включает в себя несколько документов. Это отчет о деятельности коммуны за про-

шедший календарный год, анализ степени реализации бюджета, отчет о прибылях и убытках, баланс и приложения к ним.

Отчет о деятельности включает в себя отчет коммунального управления о реализации функциональных и финансовых целей, поставленных советом уполномоченных, и анализ степени реализации бюджета.

Анализ степени реализации бюджета сравнивает принятый на календарный год бюджет и реализацию бюджета по задачам. Анализ состоит из анализов степени реализации текущих финансов, отчет о прибылях и убытках, разделы реализации инвестиций и финансирования.

Отчет о прибылях и убытках характеризует результат отчетного периода так, что в нем даются в форме вычислительной схемы доходы и расходы финансового периода по видам расходов. Отчет о прибылях и убытках показывает, достаточно ли доходов для покрытия расходов, вызванных производством услуг. Все коммуны Финляндии формируют свои отчеты о прибылях и убытках по одной и той же форме.

Отчет о финансировании включает в себя доходы, инвестиции, капиталовложения, финансирование за счет капитала и другие изменения в финансовом положении коммуны. О формировании отчета о финансировании разработаны обязательные для всех коммун инструкции.

В балансе даются данные об имуществе и капитале, задолженности и других финансовых обязательствах в конце отчетного периода. Баланс характеризует финансовое положение коммуны в момент составления финансового отчета. Балансы всех коммун соблюдают одну и ту же содержательную структуру.

Необходимые приложения финансового отчета детально определены в инструкциях коммунальной секции бухгалтерской комиссии, основанной министерством торговли и промышленности.

Собственность коммуны делится в балансе на основные, оборотные и финансовые средства. Основные средства – это, например, принадлежащие коммуне земельные территории, здания, постоянные сооружения и оборудование, машины и оборудование и программные средства. Оборотные средства представляют собой блага, предназначенные на потребление или отчуждение как таковые или в обогащенном виде. В оборотные средства входят, например, материалы, принадлежности и др. товары. Финансовые средства представляют собой деньги и банковские вклады, финансовые ценные бумаги и дебиторскую задолженность. В балансе стоимость имущества дается в виде конечных сумм, однако в приложении баланса стоит давать основной перечень коммунального имущества. Каждое функциональное подразделение обязано вести точный перечень коммунального имущества, находящегося в

распоряжении подразделения. Если таких перечней нет и если за распоряжением имуществом нет точно названных ответственных лиц, то возникает опасность потери коммунального имущества. Стоимость имущества вводится в баланс по закупочной или номинальной цене. Когда имущество стареет, его стоимость может снижаться. Это отражается в амортизационных исчислениях из бухгалтерской стоимости имущества. Возможное повышение стоимости имущества вводится в финансовый отчет, как правило, когда имущество отчуждается.

Бюджет, план деятельности и план экономического развития, а также финансовый отчет являются публичными документами, с которыми любой человек имеет право ознакомиться. В Финляндии местная пресса активно следит за финансовой документацией коммуны и за обсуждением экономических вопросов в коммунальных советах уполномоченных.

Контроль над финансами коммуны и аудит

Каждая коммуна должна иметь надежную систему проверки и контроля. Коммунальную систему контроля можно разделить на внешний и внутренний контроль.

Основные принципы системы проверки и контроля определены в законе о коммунах, однако в работе соблюдаются и нормы закона и положения о бухгалтерии. Правильная аудиторская практика основывается, наряду с законами, также и на рекомендациях бухгалтерской комиссии и ее коммунальной секции, на рекомендациях Союза коммун Финляндии о ведении счетов, на инструкциях государственных органов и Статистического центра. На тему ведения экономики, счетов и аудита в Финляндии опубликовано немало руководств. Фирмы предлагают коммунаам программные средства, облегчающие ведение счетов и контроль над ними.

Каждая коммуна обязана иметь принятые коммунальным советом уполномоченных должностные инструкции и инструкции по управлению. Последние являются с точки зрения контроля над финансами и аудита более существенными и могут содержать необходимые нормы. Однако основная часть коммун приняла инструкции по аудиту. Союз коммун Финляндии разработал по ним образцовый документ, указания которого коммуны точно соблюдают, уточняя, однако, некоторые детали, например, количество членов контрольной комиссии, в соответствии с местными условиями. Коммунальные инструкции по аудиту, конечно, не могут находиться в противоречии с нормами закона или изменять правильную аудиторскую практику.

Внутренний контроль

Внутренний контроль является неотъемлемой частью постоянного управления деятельностью и финансами коммуны. Внутренний контроль направлен на:

- обеспечение результативности работы,
- реализацию поставленных целей,
- обеспечение надежности бухгалтерии и информационных систем,
- контроль над управлением собственностью,
- контроль над использованием денежных средств,
- обеспечение работы систем управления риском,
- обеспечение соблюдения выданных указаний и инструкций.

Внутренний контроль направлен особенно на такие сферы, как закупки, заработная плата, вычисление НДС и возврат сумм НДС, безопасность информационных систем, а также выплата пособий и денежной помощи.

Ответственность за организацию внутреннего контроля лежит на коммунальном правлении, а за его реализацию отвечает мэр. Внутренний контроль реализовывает или действующее руководство (мэр, отраслевое руководство) или в более крупных коммунах им помогает орган внутренней проверки (ревизии). Орган внутренней проверки производит анализы, дает оценки, рекомендации, советы и информацию о подлежащих проверке функциях.

Если орган внутренней проверки обнаруживает недостатки или проблемы, то он докладывает об этом немедленно руководству коммуны, которое предпринимает необходимые меры.

Официальный аудитор коммуны обязан в своем отчете давать оценку того, должным ли образом в коммуне организован внутренний контроль.

В качестве примера внутреннего контроля коммуны можно отметить, что в городе с 40 000-100 000 жителей в органе внутренней проверки работает 1-3 штатных сотрудников. В городах, в которых жителей меньше 40 000 человек, как правило, нет органа внутренней проверки, а эти функции выполняет посторонний профессиональный аудитор. В небольшой коммуне внутренняя проверка может занимать порядка двух недель рабочего времени в год. Действительный аудитор коммуны не может выполнять функции внутренней проверки.

Внешний контроль

Внешний контроль является независимой от действующего руководства коммуны функцией. Для внешнего контроля совет уполномо-

ченных каждой коммуны Финляндии должен назначать для коммуны ревизионную комиссию и аудитора, и каждый из них выполняет собственные задачи.

Ревизионная комиссия

Коммунальный совет уполномоченных назначает в начале своего срока работы на четыре года ревизионную комиссию для организации проверки управления и финансов коммуны. Ревизионная комиссия продолжает свою работу до тех пор, пока будет проведен последний аудит (проверка счетов) периода деятельности совета уполномоченных. Председатель и заместитель председателя ревизионной комиссии должны быть уполномоченными коммуны. О количестве членов комиссии решение принимается самим советом уполномоченных. Все ее члены могут быть уполномоченными, но часть может и не быть. Как и во всех коммунальных комиссиях, оба пола должны быть представлены долей не менее 40%. В Финляндии места в комиссиях делятся между партиями в соотношении их долей в совете уполномоченных. Таким образом, ревизионная комиссия, как и другие коммунальные комиссии, состоит из представителей многих партий, в том числе и немногочисленных. Через ревизионную комиссию представители разных партий получают информацию, необходимую в политической борьбе. Открытая публичная дискуссия по проблемам экономики коммуны содействует демократии и улучшению деятельности.

Ревизионная комиссия подготавливает вопросы проверки управления и финансов, подлежащие решению совета уполномоченных. Такими вопросами являются, в частности, выбор аудиторов и рассмотрение финансового отчета аудиторов.

Важной задачей ревизионной комиссии является оценка того, реализованы ли были функциональные и финансовые цели, поставленные советом уполномоченных. Комиссия должна уделять внимание целесообразности работы, формам работы и организации обслуживания. На основе проведенной проверки комиссия выпускает ревизионный отчет. В его основе лежат документы финансового отчета коммуны, частью которых является отчет о деятельности коммунального правления. Ревизионный отчет представляет собой мнение ревизионной комиссии о том, как коммунальному правлению и другим органам коммуны удалось реализовать волю совета уполномоченных. Отчет передается совету уполномоченных на заседании, рассматривающем финансовый отчет, под отдельным пунктом повестки дня. В течение финансового периода могут появляться также вопросы, которые ревизи-

зионная комиссия хочет немедленно довести до сведения и рассмотрения совета уполномоченных.

На практике ревизионная комиссия несет политическую ответственность за должное проведение аудита. Наряду с советом уполномоченных комиссия отвечает за то, что аудит пользуется достаточными ресурсами для проведения своей работы в соответствии с правильной аудиторской практикой. За проведение самого аудита, за оформление отчета о проверке счетов и за качество аудита отвечает аудитор, который несет и юридическую ответственность за свою работу.

Аудитор

В начале периода своей работы коммунальный совет уполномоченных выбирает по представлению ревизионной комиссии на четыре года, т. е. на весь период работы, одного или нескольких аудиторов для проверки управления и финансов коммуны. Они несут служебную ответственность. Текущий период работы начался в 2005 году и будет продолжаться до 2008 года. Аудитор должен быть авторизованным аудиторской комиссией системы национального общественного управления и экономики лицом (т. н. аудитор ЖНТТ) или обществом (т. е. аудиторское общество ЖНТТ). Аудиторское общество должно назначить ответственным аудитором аудитора ЖНТТ. Большинство финских коммун определили в своих аудиторских инструкциях, что аудитором необходимо выбрать аудиторское общество ЖНТТ. В конце 2004 года в национальный перечень ЖНТТ было принято 216 аудиторов ЖНТТ и 11 аудиторских обществ ЖНТТ.

С точки зрения коммун наиболее важным таким обществом является аудиторская фирма Союза коммун Финляндии АО «Audiator», которое обслуживает 70% коммун Финляндии. В его организации в разных городах работает около 90 аудиторов, специализированных на финансах коммун. На практике коммуны выбирают своих аудиторов на основе конкурса. Большое значение имеет то, что аудиторы коммун специализированы на экономике коммун и знают коммунальное законодательство и управленческую практику коммун.

АО «Аудиатор» заинтересовано в распространении опыта своей работы в России и в сотрудничестве с уже работающими там аудиторскими организациями. АО «Аудиатор» имеет широкий опыт аудита проектов Европейского союза.

Аудит представляет собой действенный инструмент, позволяющий получать достоверную и компетентную информацию об управлении, бухгалтерии и финансовом отчете финансового периода. Правильная

аудиторская практика требует от аудитора, чтобы он был свободным от внешних влияний, т. е. был независимым. Независимость является условием того, что аудитор может выполнять поставленные перед ним задачи. Независимость аудитора подкрепляется нормами, которые касаются права быть избранным и отвода, а также тем, что коммунальный аудитор работает на принципе служебной ответственности.

Коммунальный совет уполномоченных и ревизионная комиссия могут при необходимости выдавать особые инструкции аудиторам. Они обязаны соблюдать их, если они не противоречат закону, инструкциям коммуны и правильной аудиторской практике. Так как аудит лежит на ответственности аудитора, то возможные инструкции могут касаться только каких-то деталей, а не работы аудитора в общем. Аудитор вправе участвовать в заседаниях ревизионной комиссии. Обеспечению сотрудничества содействует то, чтобы, начиная свою работу, аудитор представлял комиссии план проведения аудита в текущий период. При этом комиссия может высказать пожелание о более эффективном аудите каких-то первостепенных отраслей путем увеличения запланированного рабочего времени. В течение финансового периода могут подниматься вопросы или комплексы вопросов, усиленный аудит которых комиссия считает нужным. Комиссия должна высказать соответствующее, достаточно детализированное пожелание, прямо аудитору.

Аудитор должен проверять в объеме, соответствующем правильной аудиторской практике:

- ведется ли управление коммуной по закону и инструкциям коммунального совета уполномоченных, а также:
- оценить правильность решений коммуны и коммунального концерна и достаточность предоставленной информации,
- проверять достаточность информации, выданной относительно государственных дотации и их основ,
- оценить уровень организации внутреннего контроля, оказывающего помощь руководству.

Аудитор должен в своем аудиторском отчете высказаться относительно того, можно ли финансовый отчет принимать и можно ли ответственных лиц и органы освободить от ответственности. Если аудитор обнаружил противозаконные действия или решения совета уполномоченных, то он обязан сделать замечание, адресованное ответственному лицу или органу.

Ответственными за ведение счетов лицами и органами в коммуне являются коммунальное правление, мэр и отраслевые начальники. Эти

начальники отвечают и за действия своих подчиненных. Под освобождением от ответственности имеется в виду ежегодное решение коммунального совета уполномоченных о том, что в течение финансового периода ответственные лица и органы вели экономику коммуны приемлемым образом или что возможные недостатки исправлены до принятия решения об освобождении от ответственности. После принятия решения об освобождении от ответственности ответственным лицам и органам уже нельзя делать замечания или предъявлять претензии. Возможная уголовная ответственность, однако, не уменьшается, даже если ответственные лица и органы освобождены от ответственности.

Если ревизионная комиссия или аудитор обнаруживают в ведении финансов коммуны возможное преступление, то они обязаны немедленно передавать дело полиции. Если аудитор не поступает так, то речь идет о служебном проступке, сокрытии преступления, и в таком случае аудитор тоже совершает преступление и может нести личную ответственность.

Целесообразность законного решения совета уполномоченных критике аудитора не подлежит. Однако аудитор вправе высказывать мнения относительно возможных недостатков в определении целей, подготовке и реализации решений или относительно их неожиданных воздействий.

В результате аудита аудитор передает ревизионной комиссии аудиторский отчет. Если отчет содержит замечание, то ревизионная комиссия просит у соответствующих лиц или органов объяснения, а у коммунального правления – отзыв. Ревизионная комиссия анализирует замечание, объяснения и отзыв коммунального правления и подготавливает для совета уполномоченных предложение о том, можно ли принимать финансовый отчет и освободить подотчетных от ответственности. При возможности в предложении следовало бы делать предложение о том, какие меры необходимо предпринимать по возмещению возможного ущерба и какое наказание или дисциплинарные меры следует применять к подотчетному, вызвавшему ущерб. Несмотря на то, что комиссия подготавливает для совета уполномоченных проект решения вопроса об освобождении от ответственности, но тем не менее уполномоченным передается всегда и отчет аудитора и его предложение об освобождении от ответственности.

Аудиторский отчет, объяснения и отзывы к нему, а также решения ревизионной комиссии и коммунального совета уполномоченных являются публичными документами. Возможные ошибки в ведении экономики очень интересуют местную прессу, радио и общественность. Когда

граждане узнают о том, что какая-либо политическая фракция допустила серьезные экономические ошибки или злоупотребления, то на следующих выборах они, как правило, не дают свою поддержку виновным. В коммунах решение обычно принимаются в комиссиях, коммунальном правлении и совете уполномоченных, так что участие в принятии решений принимают все фракции. При этом трудно доказать, что какая-либо одна фракция более других виновна в возможных проблемах.

В соответствии с законом о бухгалтерии коммунальное правление должно подготовить финансовый отчет через три месяца после окончания финансового (в данном случае календарного) года, т. е. ежегодно к концу марта. Аудитор должен по закону о коммунах проверять управление, бухгалтерию и финансовый отчет к концу мая (не позже). Финансовый отчет следует представлять совету уполномоченных для решения к концу июня.

Аудит требует в финских городах – в зависимости от размера города – около 20-200 рабочих дней в год. Аудит небольшой сельской коммуны может требовать менее 10 рабочих дней. На уровне финских вознаграждений в бюджете коммуны следует выделить на аудит около 450 € на один рабочий день. Расходы по аудиту составляют менее 0,01% из конечной суммы бюджета. Вложение в квалифицированный аудит дает со временем коммуне многократную экономию средств.

В коммунах Финляндии внутренний контроль, как правило, так хорошо организован, что аудиторы делают замечания в менее чем в 10% отчетов о проверке счетов. Основную часть более мелких проблем финансового управления коммун решают рекомендациями, которые включаются в ревизионные протоколы, составляемые при аудите. Явные ошибки финансового управления или злоупотребления обнаруживаются из 432 коммун Финляндии в 20-30 коммунах. Из них менее 10 случаев доходит до судебного разбирательства.

В Финляндии примерно 10 мэрам в год приходится увольняться. При увольнении мэра совету уполномоченных необходимо обосновать свое решение. Причиной увольнения может служить плохое ведение экономики или неспособность мэра руководить организацией коммуны.

Аудит концерна

Закон о коммунах не содержит указания об аудите концерна. Коммунальный концерн включает в себя коммуну и общества, которые подчинены ей. Основная часть коммун Финляндии следует инструкциями концерна о том, чтобы дочерние общества выбирали себе аудитором аудитора или аудиторское общество ЛНТТ, уже выбранные ком-

мунальными аудиторами. Закон о проверке счетов, который, однако, не распространяется на коммуны и коммунальные концерны, требует от частных фирм, чтобы аудитором дочерних фирм был выбран, как минимум, один аудитор головной компании. Если ответственный аудитор коммуны не выбирается аудитором дочернего общества, то необходимая концернам связь может не реализовываться в проверке счетов.

Финансовый отчет коммуны должен содержать баланс концерна с приложениями. Так, совет уполномоченных коммуны при принятии финансового отчета с балансом концерна определяет свое отношение к экономике обществ, принадлежащих коммуне. Как в каждой коммуне, так и в каждой компании, принадлежащей коммуне, проверка счетов производится ежегодно.

За внутренний контроль над дочерними обществами коммуны, например, обществами по управлению недвижимостью, водоканалом, энергетическим предприятием и т. п., отвечают правления этих обществ. Члены правлений выбираются общим собранием акционеров. Коммунальное правление выбирает представителей коммуны на общее собрание акционеров. Общее собрание принимает ежегодно бюджет, финансовый отчет общества и решение об освобождении правления общества от ответственности.

Отвод за небеспристрастность

Частью надежности работы коммуны в глазах жителей является то, что руководители и чиновники коммуны проводят свою работу беспристрастно, в интересах жителей, а не в своих интересах. На это направлены нормы закона о коммунах Финляндии, относящиеся к отводу за небеспристрастность.

Под небеспристрастностью в данном случае имеется в виду такое отношение человека к делу или к сторонам дела, что оно ставит под угрозу его нейтральность в рассмотрении отдельного дела. Пристрастный человек не может в Финляндии участвовать в принятии решения и его подготовке в деле, в котором он считается пристрастным. Если такой человек представляет вопрос на рассмотрение, то решение возникает в неправильном порядке и его можно, как правило, отменить путем коммунальной жалобы. Любой житель коммуны может подавать такую жалобу в региональный административный суд в течение одного месяца со дня принятия решения. Важно то, чтобы уполномоченный коммуны не участвовал в совете уполномоченных в подготовке и решении такого вопроса, в котором он считается пристрастным. То же самое относится к членам коммунальных комиссий в делах, в которых

право принятия окончательного решения передано комиссиям. Это же касается и всех работников и должностных лиц коммуны.

Уполномоченный коммунального совета должен получить отвод в деле, которое касается лично его или тех, кто по административному закону является его близким. Вопрос о том, касается ли дело лично уполномоченного или его близкого, следует решать в каждом случае отдельно. Обычно можно в таком деле предполагать, что дело оказывает или может оказывать непосредственное влияние на положение уполномоченного или близкого ему человека.

Пристрастность других доверенных (неосвобожденных) лиц, кроме уполномоченных, сотрудников и аудиторов коммуны, определяется административным законом. По нему основаниями отвода является следующее:

- Лицо или близкий к нему человек является стороной дела. Стороной дела считается тот, интересов или обязанностей которого дело касается.

- Лицо или близкий к нему человек помогает или представляет сторону дела или того, кому от решения ожидается особый интерес или вред.

- От решения дела ожидается особый интерес или вред ему или близкому к нему человеку.

- Человек находится в служебном отношении или в отношении поручения к стороне рассматриваемого дела или к тому, кому ожидается от решения особый интерес или вред.

- Человек или близкий к нему человек является членом правления, совета директоров или подобных органов или занимает пост исполнительного директора или соответствующий пост в таком обществе, фонде, государственном коммерческом предприятии или учреждении, которое является стороной дела или которому от решения ожидается особый интерес или вред.

- Нейтральность доверенного лица ставится под угрозу по другой особой причине.

При рассмотрении вопросов общества, которое принадлежит коммуне, от рассмотрения дела отводятся те члены правления общества, которые представляют в правлении коммуну.

Несколько примеров грубого нарушения принципа беспристрастности:

- Мэр коммуны подготавливает и подписывает договор о продаже его же жене земельного участка или здания, принадлежащего коммуне.

- Член жилищной комиссии участвует в принятии решения о сдаче в аренду его сыну коммунальной квартиры.

- Исполнительный директор строительной фирмы принимает в качестве уполномоченного совета участие в решении вопроса о заказе строительных работ у компании, которой он руководит.

Пристрастный человек не должен принимать участия в рассмотрении дела и присутствовать во время его рассмотрения. Запрет рассмотрения распространяется на все стадии работы – возбуждения, подготовки, решения и исполнения. Запрет не относится к чисто техническим работам, например, машинописи и копированию. Запрет присутствовать на заседании совета уполномоченных означает то, что уполномоченный должен уйти со своего места. Так как заседание совета уполномоченных по закону является публичным, то пристрастному уполномоченному не надо выходить из зала заседаний. На место пристрастного должностного лица приходит нейтральный в этом деле заместитель, на место пристрастного уполномоченного – нейтральный заместитель. Заместителя доверенного лица можно пригласить на заседание для рассмотрения только одного вопроса.

Извещение о пристрастности, ее оценка и решение являются, в первую очередь, делом данного человека. В неясном случае лучше не принимать участия в рассмотрении дела. Если человек знает, что он не может участвовать в рассмотрении дела или сомневается в участии, то он сам должен сообщить об этом. Об отводе уполномоченного или члена комиссии решение принимает данный орган. Человек сам не должен участвовать в обсуждении дела. На заседании человек может и сам сообщить о своей пристрастности и отойти от рассмотрения дела. В таком случае достаточно того, что данный орган отмечает его отведенным. В протоколе следует отметить отвод лица и причину отвода.

В соответствии с административным законом близкими являются:

- 1) супруга и ребенок, внук и внучка, сестра, брат, родитель, бабушка, дед или особо близкий к нему человек, как и супруга такого человека,

- 2) сестра или брат родителей и их супруги, ребенок брата или сестры и их бывшие супруги,

- 3) ребенок супруги, ребенок ее ребенка, ее сестры и братья, дед и бабушка, как и супруги таких людей и дети сестер и братьев.

Под супругой имеется в виду жена или муж, а также лица, живущие с человеком в отношениях, напоминающих брак. Особо близкий человек, как правило, должен занимать в жизни данного человека такое же положение, как член семьи или другие названные здесь люди. К

близким, названным в пункте 2, относятся дяди и тети, но уже не их дети, т. е. двоюродные братья и сестры.

В Финляндии ежегодный контроль над финансами коммуны и соблюдение принципа беспристрастности являются текущим и привычным делом. Эти вопросы особенно не обсуждаются, и они не вызывают особых эмоций. Соблюдением правил и контролем стремятся к предотвращению возможных проблем. Это в Финляндии неплохо удалось, так как граждане доверяют коммунам и их услугам. Конечно, конструктивная критика нужна, и она имеет место.

В каждой стране нормы, относящиеся к управлению и решениям, следует принимать на основе собственной культуры и потребностей. Финская практика устраивает финнов. В России необходимы нормы, которые вытекают из российских потребностей.

PUBLIC ETHICS: MUNICIPAL AUTHORITIES' RELATIONS WITH THE PRIVATE SECTOR

Arto Luhtala

Department of Municipal Affairs, Ministry of the Interior,
Deputy Head of Department, Academic Degree, Title Master of Law,
Master of Political Sciences, Finland

Public authorities' ethically sound interaction with the private sectors is a precondition for trust and legitimacy. It brings along predictability and good governance. This paper considers some ethical aspects of these relations and how they are expressed in the Finnish reality, namely: procurements, delegation of services to the private sector, public shareholding, privatisation, subsidising associations, licensing, management of public assets.

Since the public procurements in Finland comprise around € 20 mrd a year, that is 15% of GDP, it is also a great question of best value for public money through benefiting from the market mechanisms. Especially service procurements in health and social sectors, besides outsourcing to the third sector or enterprises and privatisation, are becoming increasingly important means in improving economic efficiency in municipal services.

This presentation does not touch the other important sector of public-private relations, namely the creation of favourable investment climate and boosting enterprise activities, especially the SME sector. These are present in every municipality and take vary many different forms.

Public contracts for the supply of goods and services

In general, the Finnish municipalities have used tender based procurement procedures for long. In recent years, as a Member-state of the European Union, Finland has implemented the appropriate EU directives on public procurement into its national legislation by adopting the Public Procurement Act (1501/1992).

This legislative framework is detailed, and it lays down principles and procedures for the award of contracts. It also stipulates the public entities and companies (and other entities financed from public funds), which are obliged to procure goods and services through public tender.

Threshold values of compulsory EU-wide publishing of a tender for goods and services is € 236.945 and for construction € 5.923.624. Procurements of lower value can also be published internationally. A municipal procurement without national/local tender is an exception as explained below.

In order to guarantee free competition, openness and benefits of public procurement markets, there exists a national web site as well for calls for tender. The latter is maintained by the Ministry of Trade and Industry. In addition, municipalities often maintain in cooperation with other municipalities procurement web sites, market places. Moreover, as the minutes of all municipal bodies are public, the publicity also enables potential suppliers to receive information through newspaper articles, radio etc.

Criteria on disqualification of potential suppliers is, in accordance with the tender rules, an essential part of tender documentation: they may, depending on the type of tender, include the size and experience of the tenderer, financial liquidity, guarantees, clean tax record etc.

A special list of non-qualified companies especially concerning supply contracts with the public sector does not exist in Finland. The list of persons to whom a court has sentenced business prohibition because of criminal acts in their business activities is available publicly. Bribery hardly exists but reasons for business prohibition stem from violations of tax and social security obligations or fraud. The verdict on business prohibition is usually temporary. Business newspapers also publish payment disturbances occurred in enterprises (legally confirmed claims of payment). All these are taken into account.

Municipal procurement decisions can be appealed to the Competition Court which has wide authorities to condemn fines and compensations for offence of tender and competition rules.

As far as the confidentiality and protection of trade secrets is concerned, the municipal legislation especially binds the municipal officials and elected members of municipal bodies to secrecy of trade secrets and discretion regarding the social, health and economic conditions of private persons. Violation of these rules is penal.

Other exceptions from the rules of tender than threshold values are not laid down by the law. The municipal authorities themselves create their internal model procurement instructions which complement the law. Wide consultation and training by the Association of Finnish Local and Regional Authorities (AFLA), however, has created a rather uniform and prevalent practice which is confirmed by the legal praxis established by the Competition Court. The Association also has provided advice in creation model calls for tender, specifications, contracts and other documents; the Government bodies have no staff for this kind of mini-administering that does not belong in Finland to the central level tasks.

As a rule multi-member committees, composed of all political parties represented in the council in question, have the powers and duty to organise and decide on procurement tenders. Regarding minor procurements below the threshold value (building reparations, services, goods), all municipal councils/executive boards have issued instruction for the submitted committees. The appropriate committee or the municipal officials, to whom the committee has delegated this issue, have to decide in individual cases whether to organise a tender or not. In this consideration, the legal praxis, costs of tendering (including detailed documentation, announcement and bureaucracy) compared to the anticipated benefits are taken into account. The officials to whom a committee has delegated decision-making powers in procurement affairs have to submit regularly a list of their decisions to the committee.

The committee in question sets and evaluates the objectives for each separate selection procedure: quality, cost, lead-times, continuity, risks, sustainable development, job protection and others as far as they are applicable and do not conflict the law and the council's/executive board's instructions. This process includes also the cases of extension of contracts without a new tender, defining the rights and obligations between the contracting parties, selection criteria, full and clear documentation and bidding and selection conditions, informing bidders during the process, informing of disqualified and not successful bidders.

In major procurement tenders, which concern services like health care, care taking of elderly people or children, the process of finding out what specialists and interested parties want, the municipalities follow different

practises while debating with the public. This process is not and can hardly be regulated. This kind of processes may include agreements on good conduct between the parties and their staff. On the other hand, agreements on the main rules of transparency, equal treatment of bidders, accepting, soliciting or offering undue advantages and reporting on any fraudulent activities, debarring bidders etc., belong to the basic rules of all tender processes and they are not applicable only to major service contracts. In the Finnish conditions, these questions are of less importance; the key focus is on the appropriateness in defining the quality, quantity, measuring etc questions.

Regarding speedy and fair process for dealing with complaints and appeals, this is organised by law. A decision in tender issues can be always appealed to the Competition Court. Since the evaluation criteria, quality and other components of a bid can be very complicated (as well as in-house procurement rules), the amount of appeal cases to the Competition Court have increased during the last years. If there is suspicion of criminal action in a tender process by the bidder or a committee member/ municipal employee, the case will be dealt with the prosecutor and General Court. In Finland, criminal acts take place extremely seldom.

The committees as selection panels, or in any other capacity, may have insufficient substantial knowledge on defining and running tenders. This limitation is minimised in the Finnish system through the compulsory use of municipal public servants (as a rule well educated and trained for their tasks) as presenting officials, the committee cannot make a decision without official presentation.

In some municipalities the procurement processes have been centralised to one single body (procurement committee); the skills necessary for this activity have also been collected to this body. While preparing tender documents and specifications, it is vital for the successful result that this committee utilises broadly the professional expertise of specialised committees and their officials (committees on education, health, municipal engineering etc)

An on-going process is maintained, in the form of projects, seminars etc, by the Government (Ministry of Trade and Industry) in cooperation with the municipal sector aimed at promoting the use of public tender procurement methods more broadly as a way to gain from market mechanisms and improve economic efficiency. As a result, these two parties have established the Procurement Advice Centre within the premises of AFLA.

As to the individual conduct of the elected representatives and the municipal staff, the Local Government Act forbids members of municipal bodies or staff take part in decisions if their own or their relatives' interest is at

stake, be it a tender process or other topic. Such a member (or employee) has to withdraw her/himself; also other members of the body can refer to somebody's incompetence due to the likelihood of bias. In such cases the member/employee in question is barred from the whole tender process.

In general, as the municipal bodies are composed based on proportional representation of all political parties, which are represented in the council, the ethics of members and employees seldom causes critics or trials.

Delegation of public services to the private sector

In Finland, no separate legislation exists regarding delegation of public services to the private sector. The legal system, however, prohibits delegation of tasks which entail exercise of public authority.

The central authorities do not prepare guidelines or handbooks or model contracts for municipalities to be used for delegation of services to the private sector. Instead, the AFLA provides consultation to municipalities in this kind of contractual issues, mostly the aid is chargeable. Consultant companies are also available.

The official statistics on municipal functions and economy, collected by the Statistics Finland, is very detailed and wide and thus useful for benchmarking and making conclusions on possible delegation of services to the private sector. The frequency of delivery and contents of municipal statistics is based on law. The statistics is available for all municipalities, consulting companies and researchers. In addition, the ministries, AFLA, research institutes and others publish plenty of comparative materials on the efficiency and performance of main services in all municipalities (quantity, costs etc. of health care, education, social services, water supply, sewerage, remote heating etc).

Moreover, one sub-committee of the Advisory Committee for Municipal Economy and Administration, which is composed of representatives of AFLA and several ministries, develops and disseminates country-wide benchmarking materials for municipalities based on the statistics mentioned above.

Delegation of public services to the private sector is becoming more common in Finland. There is one example of delegation of a whole branch of services (basic health care) to a private entity. In other cases, however, the scope of delegated services is much more limited. Most usually the municipalities delegate business promotion, enterprise advisory services and the like to the private sector. The use of vouchers, which entail the inhabitants to choose between different private/public service providers (dentist,

physical therapy), is also one form of delegation of services to the private sector.

Shareholdings

In accordance with the law, the municipalities are not allowed to act on the commercial market. This does not, however, exclude the municipalities from establishing or participating in establishing - also together with other municipalities or private sector actors – different forms of legal entities (company, cooperative etc) which may produce public goods and services. A municipality can be a co-owner or have 100% of shares. In Finland there exists no separate law on municipal companies – all companies, cooperatives etc. independently of their shareholders/stakeholders act under the private law. The contract law does not limit the capacity of the state, municipalities as well as private companies, associations, foundations or persons from acting as shareholders/stakeholders in any composition.

The law does not limit the municipal investments only to savings, the municipalities themselves decide to which extent they use savings and debts. Regarding the reliability or speculativeness of investment schemes, it is up to the municipalities to decide utilising the available information from the market.

Any investment, all off-balance obligations (guarantees etc) of the municipalities are recorded in the appendices to the financial statement. The municipalities, which apply the same bookkeeping legislation as the private sector, have also to compose a consolidated financial concern statement. It includes all the daughter companies, cooperatives, associations etc. where the municipality exercises control based on shares, the by-laws of the entity in question or other circumstances. Control in this connection means more than 50% of shares or majority decision power in accordance with the by-laws of the entity in question.

The central authorities do not produce handbooks or deliver training for municipalities in issues regarding risks involved in investing in companies or other similar matters; this is not needed because the tradition and legal praxis is stable and the AFLA and consulting companies have taken this role.

As mentioned above, the municipalities do not exercise basically commercial activities. Instead, companies are mostly established to run natural monopolies (water supply, remote heating, incubators, electricity supply and distribution). These companies serve genuine public interests. The inhabitants have the right to appeal to the Administrative Court regarding any municipal investment in companies, guarantees given to enterprises or other

commitments. That way will be checked in individual cases that interventions do not distort competition or go beyond the acceptable purposes which are: genuine public interest, securing receivables, promoting employment, promoting general enterprise conditions.

Accounting systems in all firms as well as in municipalities are on par with those in private companies since no municipal accounting system which diverges from the general standards exists in Finland. As to the efficiency of management systems, the enterprises in question and the owner-municipalities often use specialised consulting companies in order to improve their performance. Firms controlled by the municipalities report to the council/executive board as often as decided by the owner-municipality. Minimum reporting means full information once a year for the municipal consolidated concern statement. Information is secured also through representatives, elected officials or employees, of the municipality in the bodies of the entities controlled by the municipality. As the Finnish system of representation is based on proportionality, it does not tend to form any real opposition, which could be barred from full information.

At local level, the political parties represented in the council negotiate and agree on whom the council/executive board will appoint as representatives of the municipality to different daughter-companies and otherwise controlled entities. No other control is exercised whether mandates in the boards or supervisory bodies of municipally-controlled entities are centralised in few hands or not. In multi-party conditions where proportional representation is the rule, and when also the reports of the municipally-controlled entities are public, hidden salaries or other advantages exist extremely seldom; they constitute no essential problem. On the other hand, mass media is keen to publish side-incomes received by municipal elected officials or staff. This also prevents mismanagement.

Privatisation of public undertakings

Finland has no law on privatisation processes, be it question of state or municipal property. Moreover, no concept of municipal property exists; the municipalities may possess, buy, sell and exchange all kind of assets.

As municipal undertakings are almost solely natural monopolies, privatisation activities take place seldom. During the last 10-15 years, however, many municipalities have sold their electricity or telephone companies to private owners, partly because of economic difficulties of the municipality in question and partly because of newly emerged and intensified competition in this market. In the privatisation cases, a vital point is to listen the trade unions while arranging the status of the staff. In many cases munici-

palties have withdrawn themselves from the laboratory activities based on excessive capacity/costs and private supply.

Concerning assets like schools, hospitals or social venues for which a municipality has received investment subsidy from the state, a certain period of time (40 years) is required before the municipality is free to sell the object. If sold earlier, the state may require part of the subsidy returned. In principle similar rules concern rental apartments that municipalities have constructed with the help of state subsidies.

Subsidising associations and delegating public services to them

In Finland there is no separate law on subsidising associations or delegating public services to them. Only grants to local associations of political parties at the municipal level are prohibited since this takes place at the central level based on a law.

Thus, the municipalities can subsidize associations on their own discretion; public interest, quality of activity and the amount of members are the grounds for awarding subsidies. No formal 'public interest' status is awarded, but cases are decided by the council year by year individually based on the applications submitted by the non-profit associations. The councils publishes each year the time and conditions for applying subsidies.

Residents and 'competing' associations are entitled to appeal to the Administrative Court in case the rules and conditions published by the council are violated.

Subsidies can be granted for general activity and for special purposes like projects or investments like sports and culture venues etc. Most associations get subsidies yearly; investment subsidies take place of course more seldom. The size of subsidies is not regulated; as a whole the general subsidies to associations represent maybe one quarter of a per cent of all municipal expenditures. Subsidies to some investments may be substantial.

While applying subsidies, the associations have to submit their full financial statement and present an activity plan. This way, supported by publicity and the civil society's moral control, the proper use of funds is ensured. The financial statement includes the auditor's statement as well. All this material is public. Criminal fraud is revealed seldom.

Local elected officials and staff members have to refrain themselves from taking part in decision-making if a conflict of interest exists as mentioned before. Other members of the decision-making body in question can also require that some member is incapable because of conflict of interest.

Voluntary fire brigades constitute an example of delegating public services to non-profit organisations. The same concerns for example Red Cross

ambulance services. In addition, very often organising of sports, culture and the like events as well as other services for schools, children, elderly people are tied to the subsidies.

Issuing licences/permits and certificates (particularly in town-planning matters)

The most important permits/licences are issued based on the following laws:

Law on land use and construction (construction permits, permits for extractable soil resources)

Law on environmental protection

Law on fire protection (construction permits and inspections)

Law on health care (sanitary inspections for venues of restaurants, public catering etc)

The Finnish legislation requires very few trade licences, mostly the right is received directly through education like doctors, veterinarians, nurses, advocates. Municipal authorities permit no trade licences.

All licences and permits mentioned above are determined in detail in law, both criteria and procedure. They are never issued by individual staff members but multi-member municipal bodies or under their supervision. Reasons for refusing are given, decisions can be appealed to a Administrative Court, which examines both the administrative and judicial grounds. The court cannot, however, examine the expediency of municipal decisions.

In the Finnish system, no time-frame is stipulated for dealing with permits/licences; a delay does not constitute acceptance but very much attention is paid on rapid handling of applications. The council may set result objectives on committees which include also target time-frames for decision-making.

According to the laws enumerated above, the committees in question give public notice of applications for permits or licences. In addition, in large undertakings the committees have to obtain opinions before decision-making from those whom the permissions may impact: land owners, environmental associations, neighbours.

Conflict of interest is dealt with as notified above.

Management of municipal assets

Finland has no legislation on municipal asset management. Nor have the central authorities issued any booklets on the issue or organised training. These activities are performed actively enough by the AFLA. In addition,

the detailed and wide statistics on municipal activities is available for benchmarking and research purposes.

Part of municipalities have allocated real estates under the maintenance and control of corresponding substance committees, e.g. the education committee takes care of school buildings, bibliotheca etc. Others have established specialised real estate committees which take care of all real assets. However the running is organised, only the council can according to the Municipal law sell, buy and exchange real estates and pledge them as security.

Since the maintenance of real assets is a substantial financial burden and rent incomes constitute, on the other hand, a part of the municipal budget, interest in energy saving, real asset development and other topics has raised lately. Municipalities are active, using also AFLA and other consultants, in improving their performance in asset management. The ways municipalities organise this management vary by municipality as well as the intensity of introducing new technologies and collection and using benchmark data.

Inspections by auditors is a long tradition. Also digital remote regulation systems are widely in use that optimises the consumption of electricity, heating, air conditioning, saunas, they watch doors and electronic appliances, register all data for later analysis. This data can be compared with national data of similar real estates.

Very often the maintenance and cleaning of real estates have been contracted out to private firms. Some municipalities are also large forest and field owners – economic use of these assets is often contracted out, the former to specialised forest maintenance associations or companies, the latter rented to farmers. While municipalities rent out land, buildings or flats, it takes place through a public offer or auction. The process to decide on selling or renting out municipal assets very often requires profound political discussion and interaction with different stakeholders.

Evaluation of compliance with standards

As far as the compliance with legislation is concerned, no regular means or indicators for measuring compliance have been established. The departments of different ministries responsible for the development of legislation in environmental, construction, and procurement etc. fields follow intensively how the objectives of laws are achieved and the compliance is met. Calls and complaints from the citizens as well as increased number of lawsuits would rather quickly cause corresponding amendments of legislation.

Within the municipalities, the yearly budgets include – except annual figures of expenditures and revenues – also result targets. In that form the municipal committees follow the performance of their staff, not only the financial flows. The compulsory municipal audit committee for evaluation of compliance with the council's decisions evaluates especially the performance of different municipal bodies, how they achieve the targets set in the budget and other planning documents.

Some conclusions

At the moment, the procurement legislation has become the most difficult area to implement in compliance with the EU and national legislation. That is because it is extremely difficult to interpret the appropriate directives in cases of municipal cooperation in different forms: joint municipal boards, companies, cooperatives, agreements, joint committees, joint employees etc. The form of cooperation and organising the production of a service may keep the activity within the in-house rules or drop it out and require procurement through a tender. Moreover, the rules of implementing a tender are very sensitive and this causes plenty of cases for the Competition Court. The amount of cases tend to increase the more the municipalities contract out services and boost their cooperation; on the other hand this tendency of increased cooperation and contracting out is inevitable from the point of view of economic realities.

On the other hand, difficulties are linked to the complicated service procurements where defining of quality and its control constitute main problems.

Thus the problems are less related to the questions of ethics but to clear and implementable rules, where the national courts as well as the European court are only in the outset of creating new praxis.

Due to the above, the Government has launched a working group, together with the AFLA, with the aim to develop domestic legislation on procurement rules and to adjust the cooperation forms of municipalities to the competition legislation.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭТИКА: ОТНОШЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ С КОММЕРЧЕСКИМИ СТРУКТУРАМИ

Арто Лухтала

Министерство внутренних дел Финляндии

Нормальные с точки зрения этики взаимоотношения государственной власти с коммерческими организациями являются необходимым условием для доверия и законности, которое обеспечивают прогнозируемость и эффективное управление. В данной статье рассматриваются некоторые этические аспекты этих отношений, а также то, каким образом они проявляются в реальной жизни, на примере Финляндии, а именно: государственные закупки, передача услуг коммерческим структурам, государственное участие в акционерном капитале, приватизация, субсидирование ассоциаций, лицензирование и управление государственной недвижимостью.

Поскольку государственные закупки в Финляндии составляют примерно 20 миллиардов евро в год, т. е. 15 % ВВП, то существенным представляется вопрос о получении наибольшей выгоды за счет рыночных механизмов.

Помимо приватизации, заключения договоров с частными предприятиями и субподрядов с третьей стороной, все более значительным средством повышения экономической эффективности в здравоохранении и социальном обеспечении становятся государственные заказы.

В данной статье не затрагивается другой важный аспект государственно-коммерческих отношений – создание благоприятного инвестиционного климата и поддержка предпринимательства, особенно малого и среднего бизнеса. Они присутствуют в каждом муниципалитете и приобретают разнообразные формы.

Государственные заказы на поставку товаров и услуг

В основном финские муниципалитеты долгое время выбирали поставщиков на основе тендеров. В последнее время Финляндия, будучи членом Европейского союза, ввела в свое законодательство соответствующие директивы ЕС, касающиеся государственных закупок, приняв Акт о государственных закупках (1501/1992).

Данная законодательная основа разработана в деталях, она утверждает принципы и процедуры заключения подрядных договоров. В ней также оговариваются государственные организации и компании (и

другие организации, финансируемые из государственных средств), которые обязаны приобретать товары и услуги через государственные тендеры.

Пороговая величина подлежащего обязательной публикации в ЕС тендера на товары и услуги составляет 236.945 евро, а на строительство 5.923.624 евро. Заказы меньшей ценности также могут быть опубликованы. Муниципальные закупки без национального/местного тендера представляют исключение, как описано ниже.

Для того чтобы гарантировать свободную конкуренцию, открытость и преимущества рынка государственных заказов, существует также национальный Web-сайт, предлагающий приглашение на участие в тендере. Последний поддерживается Министерством торговли и промышленности. Кроме того, муниципалитеты часто поддерживают совместно с другими муниципалитетами Web-сайты закупок по рынкам сбыта. Более того, так как протоколы совещаний всех муниципальных органов являются общедоступными, гласность также позволяет потенциальным поставщикам получать информацию через газетные статьи, радио и т. д.

Критерии дисквалификации потенциальных поставщиков являются, по правилам тендера, существенной частью тендерной документации: в зависимости от типа тендера они могут включать важность и опыт автора тендерной заявки, финансовую ликвидность, гарантии, налоговую историю и т. д.

В Финляндии не существует специального списка дисквалифицированных компаний, особенно касающегося контрактов на поставку по государственным заказам. Вместе с тем общедоступным является список лиц, которым суд запретил заниматься бизнесом из-за криминальных действий в их деятельности. Взяточничества практически не существует, но причины для запрета на ведение бизнеса обусловлены нарушениями налоговых обязательств или обязательств в сфере социального обеспечения, либо мошенничеством. Решение о запрете на ведение бизнеса обычно является временным. Бизнес-СМИ также публикуют нарушения в выплатах, имеющие место на предприятиях (законно подтвержденные иски об уплате долга). Все эти факты принимаются во внимание.

С решениями о муниципальных закупках можно обращаться в Арбитражный суд, обладающий большими полномочиями в присуждении штрафов и компенсаций за нарушение правил тендера и конкуренции.

Что касается конфиденциальности и защиты коммерческой тайны, муниципальное законодательство особенно связывает муниципальных чиновников и избранных членов муниципальных органов обязательством неразглашения конфиденциальной информации в отношении социального положения, здоровья и экономического положения частных лиц. Нарушение данных правил является уголовно наказуемым.

Другие исключения из правил тендера, кроме пороговой величины, не устанавливаются законом. Муниципальные власти сами создают свои внутренние стандарты, касающиеся закупок, в дополнение к закону. Однако широкая деятельность Ассоциации финских местных и региональных властей (АФМРВ) по обеспечению консультирования и подготовки способствовала появлению единой общепринятой практики, которая подтверждена юридической практикой, установленной Арбитражным судом. Ассоциация также обеспечивает рекомендации при создании стандартных приглашений на участие в конкурсах, при разработке спецификаций, контрактов и других документов. Правительственные органы не имеют работников для выполнения такого рода «мини-административных» задач, которые в Финляндии не относятся к задачам центрального уровня.

Как правило, полномочиями и обязательствами организовывать и принимать решения о тендерах на закупки обладают комитеты, состоящие из множества членов, представленные всеми политическими партиями в соответствующем совете. В отношении незначительных закупок ниже пороговой величины (ремонт зданий, услуги, товары), все муниципальные советы/исполнительные органы издали инструкцию для подчиненных комитетов. Соответствующий комитет или муниципальные чиновники, которым комитет передал данный вопрос, должны решать в конкретных случаях – организовать тендер или нет. При этом следует учитывать юридическую практику, стоимость представления тендера (включая подробную документацию, рекламу и бюрократию) по сравнению с ожидаемой выгодой. Чиновники, которым комитет передал право на принятие решения в вопросе закупок, должны регулярно представлять комитету перечень своих решений.

Данный комитет устанавливает и оценивает задачи для каждой отдельной процедуры отбора: качество, стоимость, время на выполнение, последовательность, риски, устойчивое развитие, защита работы и др., если это целесообразно и не противоречит закону и инструкциям, изданным советом/исполнительным органом. Данный процесс включает также случаи продления контрактов без нового тендера, с определением прав и обязанностей между договаривающимися сторонами,

критериев отбора, полной и четкой документации, а также условий торгов и отбора, с информированием выступающего на торгах покупателя в течение всего процесса, с информацией о дисквалифицированных и неудачных покупателях.

В тендерах на основные виды закупок, касающихся таких услуг как здравоохранение, забота о пожилых людях или детях, определение интересов специалистов и заинтересованных сторон, муниципалитеты используют разную практику во время проведения дискуссий с общественностью. Данный процесс не регулируется, его практически невозможно регулировать. Такие процессы могут включать в себя соглашения о хорошем поведении между сторонами и их персоналом. С другой стороны, соглашения о главных правилах прозрачности, равном обращении с покупателями на торгах, принятие, требование или предложение чрезмерной выгоды и сообщение о любом мошенничестве, мешающем покупателям, и т. д. являются частью основных правил всех тендерных процессов, они применимы не только к основным контрактам на услуги. В условиях Финляндии эти вопросы не имеют большого значения; центром внимания является правомерность определения качества, количества, измерения и т. д.

Что касается быстрой и справедливой процедуры обращения с исками и апелляциями, данная процедура организуется в соответствии с законом. С решением, касающимся тендерных вопросов, всегда можно обратиться в Арбитражный суд. Так как критерии оценки, качества и другие компоненты заявки (на торгах) могут быть очень сложными (наряду с внутренними правилами закупок), объем апелляций в Арбитражный суд в последние годы возрос. Если возникают подозрения в криминальном действии в тендерном процессе со стороны покупателя или члена комитета/муниципального служащего, то этим делом занимается прокурор и Общий суд (General Court). В Финляндии крайне редко имеют место преступные действия.

Комитеты в качестве отборочных групп или любом другом качестве могут иметь недостаточные фундаментальные знания об описании и проведении тендеров. Такой недостаток в условиях Финляндии сводится к минимуму через обязательное использование муниципальных госслужащих (как правило, хорошо образованных и подготовленных для выполнения своих задач) в качестве представляющих должностных лиц, комитет не может принять решение без официального представительства.

В некоторых муниципалитетах процессы закупок централизованы в одном органе (комитете по закупкам); умения и навыки, необходи-

мые для данного типа деятельности, также сконцентрированы в этом органе. При подготовке тендерных документов и спецификаций очень важно для успешного результата, чтобы данный комитет широко использовал профессиональные знания специализированных комитетов и их должностных лиц (комитеты, отвечающие за образование, здравоохранение, градостроительство и т. д.).

Активный процесс поддерживается в виде проектов, семинаров и т. д. Правительством (Министерство торговли и промышленности) совместно с муниципальным сектором с целью более широкого использования методов государственных тендерных закупок как средства извлечения выгоды из рыночных механизмов и повышения экономической эффективности. В результате эти две стороны основали Центр консультирования по закупкам в помещении АФМРВ.

Что касается личного поведения избранных представителей и муниципального персонала, Постановление местного самоуправления запрещает членам муниципальных органов или персоналу принимать участие в решениях, если речь идет об их собственных интересах или интересах их родственников, будь это тендер или другой случай. Такой служащий должен отойти от дела, другие сотрудники органа также могут сослаться на чью-то некомпетентность из-за вероятного предвзятого отношения. В таких случаях данный сотрудник/служащий исключается из всей тендерной процедуры.

В общем, поскольку состав муниципальных органов основан на пропорциональном представительстве всех политических партий, которые представлены в совете, этика сотрудников и служащих редко служит причиной критики или судебного разбирательства.

Делегирование государственных полномочий коммерческим структурам

В Финляндии не существует отдельного законодательства для передачи государственных полномочий коммерческим организациям. Однако юридическая система запрещает делегирование поручений, связанных с применением государственной власти.

Центральные власти не готовят инструкций или справочников либо типовых договоров для муниципалитетов, которые можно было бы использовать для делегирования полномочий коммерческим структурам. Вместо этого АФМРВ предоставляет консультации муниципалитетам по данному виду контрактных вопросов; эта помощь большей частью является платной. Имеются также консалтинговые компании.

Официальная статистика о муниципальных функциях и хозяйстве, которую собирает Статистическое управление Финляндии, является очень подробной и всесторонней и, таким образом, полезной для определения эффективности и выводов относительно возможного делегирования полномочий коммерческим структурам. Частота представления и содержания муниципальных статистических данных определена законом. Статистические данные доступны для всех муниципалитетов, консультирующих компаний и исследователей. Кроме того, министерства, АФМРВ, научно-исследовательские институты и другие учреждения публикуют большой объем сравнительных материалов об эффективности и действии основных услуг во всех муниципалитетах (количество, стоимость услуг в области здравоохранения, образования, социальных услуг, водоснабжения, канализации, отопления и т. д.).

Более того, на основании упомянутых выше статистических данных один подкомитет Консультативного комитета по муниципальному хозяйству и управлению, состоящий из представителей АФМРВ и нескольких министерств, разрабатывает и распространяет по всей стране материалы по определению эффективности для муниципалитетов.

Делегирование государственных полномочий коммерческим организациям становится все более распространенным явлением в Финляндии. Известен даже пример передачи целой отрасли услуг (базовое здравоохранение) частной организации. Однако в других случаях спектр передаваемых полномочий намного более ограничен. Наиболее часто муниципалитеты делегируют коммерческим структурам полномочия по развитию бизнеса, по консультированию предпринимательства и т. д. Использование ваучеров, которые предусматривают для жителей выбор между различными частными/государственными поставщиками услуг (дантист, физиотерапия), также является одной из форм делегирования полномочий коммерческим структурам.

Участие в акционерном капитале

В соответствии с законом муниципалитетам не разрешается действовать на коммерческом рынке. Однако муниципалитетам не запрещено создавать или участвовать в создании – также совместно с другими муниципалитетами или организациями частного сектора – различных форм юридических лиц (компания, кооператив и т. д.), которые могут производить государственные товары и услуги. Муниципалитет может являться совладельцем либо иметь 100% акций. В Финляндии не существует отдельного закона для муниципальных компаний – все компании, кооперативы и т. д. действуют на основании част-

ного права, независимо от их акционеров/заинтересованных кругов. Договорное право не ограничивает право государства, муниципалитетов, а также частных компаний, ассоциаций, фондов или лиц действовать в качестве акционеров/заинтересованных кругов в любой структуре.

Закон не ограничивает муниципальные инвестиции только накоплениями, муниципалитеты сами решают, в какой мере использовать накопления и долги. Что касается надежности или спекулятивности инвестиционных схем, муниципалитеты сами принимают решение относительно использования имеющейся на рынке информации.

Любые инвестиции, все внебалансовые обязательства (гарантии и т. д.) муниципалитетов зафиксированы в приложениях к финансовому отчету. Муниципалитеты, которые применяют то же законодательство о бухгалтерском учете, что и частный сектор, также должны составлять сводный финансовый отчет. Он включает в себя все дочерние компании, кооперативы, ассоциации и т. д., где муниципалитет осуществляет контроль на основе акций, уставных норм данной организации или других обстоятельств. Контроль в этой связи означает больше, чем 50% акций, или большую часть полномочий на принятие решений в соответствии с уставными нормами данной организации.

Центральные власти не выпускают справочники и не проводят обучение для муниципалитетов по вопросам рисков, связанных с инвестированием в компании, или другим аналогичным вопросам; этого не требуется, так как традиционная и юридическая практика стабильна, а АФМРВ и консультирующие компании взяли на себя эту роль.

Как упоминалось выше, муниципалитеты не занимаются конкретно коммерческой деятельностью. Вместо этого чаще всего создаются компании для руководства естественными монополиями (водоснабжение, удаленное отопление, инкубаторы, электроснабжение и распределение). Эти компании служат подлинно общественным интересам. Жители имеют право обращаться в Административный суд по поводу любого муниципального инвестирования в компании, гарантий, выданных предприятиям, или других обязательств. В отдельных случаях таким образом будет осуществляться контроль за тем, не вредит ли вмешательство конкуренции или не выходит ли оно за пределы допустимых назначений, а именно: подлинно общественный интерес, защита дебиторов, повышение занятости, улучшение общего состояния предприятий.

Системы учета во всех фирмах и муниципалитетах такие же, как в частных компаниях, так как в Финляндии не существует муниципаль-

ной системы учета, отличающейся от общих стандартов. Что касается эффективности систем управления, рассматриваемые предприятия и владельцы-муниципалитеты часто используют специализированные консалтинговые компании для того, чтобы совершенствовать свою работу. Фирмы, контролируемые муниципалитетами, отчитываются перед советом/исполнительным органом, причем регулярность отчетов определяется владельцем-муниципалитетом. Минимальная отчетность означает предоставление полной информации один раз в год для муниципального сводного финансового отчета. Информация достоверна также благодаря участию представителей, избранных должностных лиц или сотрудников муниципалитета в органах организаций, контролируемых муниципалитетом. Так как финская система представительства основана на пропорциональности, она не способствует появлению какой-либо реальной оппозиции, которую можно было бы «лишить» полной информации.

На местном уровне политические партии, представленные в совете, обсуждают и принимают решение относительно тех лиц, которых совет/исполнительный орган назначает в качестве представителей муниципалитета в различные дочерние компании или иначе контролируемые организации. Другой формы контроля не существует, независимо от того, каким образом централизованы полномочия в управлениях или органах надзора контролируемых муниципалитетом организаций – в нескольких руках или нет. В условиях многопартийности, когда пропорциональное представительство является правилом и когда отчеты контролируемых муниципалитетом организаций также являются общедоступными, скрываемые зарплаты или другие преимущества имеют место крайне редко; они не составляют проблемы. С другой стороны, СМИ любят сообщать о дополнительных доходах, получаемых муниципальными избранными должностными лицами или сотрудниками. Это также предотвращает неэффективное управление.

Приватизация государственных предприятий

В Финляндии не существует закона о процессах приватизации, будь это вопрос, касающийся государственной или муниципальной собственности. Более того, нет понятия муниципальной собственности; муниципалитеты могут владеть, покупать, продавать или обмениваться всеми видами имущества.

Так как муниципальные предприятия являются практически исключительно естественными монополиями, деятельность по приватизации крайне редко имеет место. Однако за последние 10-15 лет мно-

гие муниципалитеты продали свои электро- или телефонные компании частным владельцам, отчасти из-за экономических трудностей данного муниципалитета, отчасти из-за возникшей и усилившейся конкуренции на этом рынке. В случаях приватизации очень важно прислушаться к профсоюзам при определении статуса персонала. Во многих случаях муниципалитеты исключили себя из практической деятельности, основанной на избыточных мощностях/затратах и частных поставках.

Что касается таких видов имущества, как школы, больницы или общественные места, для которых муниципалитет получил инвестиционную субсидию от государства, то требуется определенный период времени (40 лет), прежде чем муниципалитет будет иметь право продать объект. Если объект будет продан раньше этого срока, государство может потребовать возвращения части субсидии. В принципе аналогичные правила касаются и квартир для сдачи в наем, которые муниципалитеты построили с помощью государственных субсидий.

Субсидирование ассоциаций и делегирование государственных полномочий

В Финляндии не существует отдельного закона о субсидировании ассоциаций или делегировании государственных полномочий этим ассоциациям. Запрещены только субсидии местным ассоциациям политических партий на муниципальном уровне, так как это происходит на центральном уровне в соответствии с законом.

Таким образом, муниципалитеты могут субсидировать ассоциации по своему усмотрению; общественный интерес, качество деятельности и число сотрудников являются основаниями для предоставления субсидий. Официально статус «общественный интерес» не присуждается, но совет принимает решение год за годом индивидуально на основании заявок, представляемых некоммерческими ассоциациями. Каждый год совет публикует сроки и условия подачи заявок на субсидии.

Резиденты и «конкурирующие» ассоциации имеют право обращаться в Административный суд в случае нарушения правил и условий, опубликованных советом.

Субсидии могут выдаваться на общую деятельность и на специальные цели типа проектов либо на инвестиции в сооружения/помещения, где проводятся спортивные и культурные мероприятия и т. д. Большинство ассоциаций получают субсидии ежегодно; инвестиционные субсидии реже имеют место. Объем субсидий не регулируется; в целом общие субсидии ассоциациям представляют, воз-

можно, четверть процента всех муниципальных расходов. Субсидии на некоторые инвестиции могут быть довольно существенными.

Подавая заявку на субсидию, ассоциации должны представить полный финансовый отчет и план действий. Именно таким образом, при поддержке в виде гласности и морального контроля гражданского общества, гарантируется надлежащее использование средств. Финансовый отчет включает в себя также ревизионный отчет. Весь этот материал является общедоступным. Обман обнаруживается крайне редко.

Местные избранные должностные лица и сотрудники должны воздерживаться от участия в принятии решений, если возникнет конфликт интересов, о чем упоминалось выше. Другие члены данного органа, принимающего решение, также могут заявить, что какой-то сотрудник не имеет права участвовать в принятии решения из-за конфликта интересов.

Добровольные пожарные команды представляют собой пример делегирования государственных полномочий некоммерческим организациям. То же самое относится и к службам скорой помощи Красного Креста. Кроме того, очень часто организация спортивных, культурных и прочих мероприятий, а также других услуг для школ, детей, пожилых людей, связана с субсидиями.

Выдача лицензий/разрешений и сертификатов (особенно в вопросах градостроительства)

Наиболее важные разрешения/лицензии выдаются на основании следующих законов:

Закон о землепользовании и строительстве (разрешение на строительство, разрешение на извлекаемые почвенные ресурсы);

Закон о защите окружающей среды;

Закон о пожарной защите (разрешение на строительство и надзор);

Закон о здравоохранении (санитарный надзор за помещениями ресторанов, общественного питания и т. д.).

Финское законодательство требует очень мало профессиональных лицензий, в основном право получают непосредственно через образование – например, врачи, ветеринары, медсестры, адвокаты. Муниципальные власти допускают отсутствие профессиональных лицензий.

Все лицензии и разрешения, упомянутые выше, подробно описаны в законе и с точки зрения критериев, и самой процедуры. Их никогда не выдают отдельные сотрудники, они выдаются муниципальными органами или с их ведома. Причины отказа указываются, решения могут

быть обжалованы в Административном суде, который учитывает как административные, так и юридические основания. Однако суд не может проверить целесообразность муниципальных решений.

В Финляндии интервал времени, выделенный на решение вопроса о выдаче разрешений/лицензий, не оговаривается; задержка не означает одобрение, большое внимание уделяется быстрой обработке заявлений. Совет может определить конечные цели для комитетов, которые также касаются специально выделенных интервалов времени для принятия решений.

В соответствии с перечисленными выше законами соответствующие комитеты дают официальное извещение о заявках на получение разрешений или лицензий. Кроме того, в случае крупномасштабных действий до принятия решений комитеты должны выяснить мнение тех, кого могут данные решения затронуть: землевладельцев, ассоциаций охраны окружающей среды, соседей.

Конфликт интересов регулируется описанным выше способом.

Управление муниципальной собственностью

В Финляндии отсутствует законодательство по управлению муниципальной собственностью. Центральные власти не выпускают буклеты по данному вопросу и не организуют обучение. Данные виды деятельности довольно активно осуществляются АФМРВ. Кроме того, имеются подробные и всесторонние статистические данные для определения эффективности и исследовательских целей.

Часть муниципалитетов отделила недвижимость в эксплуатацию и под контроль соответствующих комитетов, например, комитет по образованию отвечает за школьные здания, библиотеки и т. д. Другие муниципалитеты создали специализированные комитеты по недвижимости, которые отвечают за всю недвижимость. Как бы ни было организовано управление, только совет может продавать, покупать и обмениваться недвижимостью, а также закладывать ее в соответствии с муниципальным законом.

Поскольку эксплуатация недвижимости представляет существенную финансовую проблему, а доход от аренды является, с другой стороны, частью муниципального бюджета, в последнее время повысился интерес к энергосбережению, строительству недвижимого имущества и другим аспектам. Муниципалитеты проводят активную работу совместно с АФМРВ и другими консультантами по совершенствованию управления недвижимостью. Способы управления, а также интенсивность внедрения новых технологий, сбор и использование данных по

определению эффективности меняются от муниципалитета к муниципалитету.

Аудиторские проверки давно применяются на практике. Электронные системы дистанционного регулирования также широко используются, что позволяет оптимизировать потребление электричества, отопления, кондиционирования воздуха, саун. Они контролируют электронные приборы и регистрируют все данные для последующего анализа. Эти данные можно сравнивать с данными в масштабе всей страны для аналогичных типов недвижимости.

Очень часто эксплуатация и уборка недвижимого имущества передаются по контракту частным фирмам. Некоторые муниципалитеты являются также крупными владельцами лесов и полей – экономическое использование данных типов недвижимости часто передается по контракту, первые – специализированным ассоциациям или компаниям по содержанию и эксплуатации лесов, последние – сдаются в аренду фермерам. Когда муниципалитеты сдают в аренду землю, здания или квартиры, это происходит через открытое для публики предложение или аукцион. Процесс принятия решения относительно продажи или сдачи в аренду муниципальной недвижимости часто требует серьезного политического обсуждения и взаимодействия с различными заинтересованными сторонами.

Определение соответствия стандартам

Что касается соответствия законодательству, то для определения данного соответствия не существует стандартных методов или нормативных показателей. Департаменты различных министерств, ответственные за разработку законодательства в области окружающей среды, строительства, закупок и т. д., строго следят за достижением целей, предусмотренных законом, и за реализацией соответствия. Требования и иски от граждан, а также увеличение числа судебных процессов довольно быстро привело бы к внесению соответствующих поправок в законодательство.

В рамках муниципалитетов ежегодные бюджеты включают в себя также – кроме ежегодных показателей расходов и доходов – конечные цели. В такой форме муниципальные комитеты прослеживают работу своего персонала, а не только финансовые потоки. Комитет по обязательной муниципальной ревизии, который определяет соответствие решениям совета, оценивает работу различных муниципальных органов, в частности то, как они достигают целей, запланированных в бюджете и другой документации.

Некоторые выводы

В настоящее время законодательство по закупкам представляет наиболее трудную для реализации область с точки зрения соответствия национальному законодательству и законодательству ЕС. Это обусловлено тем, что крайне трудно интерпретировать соответствующие директивы в случае различных форм муниципальной кооперации: совместные муниципальные органы, компании, кооперативы, соглашения, совместные комитеты, совместные сотрудники и т. д. Форма сотрудничества и организация производства услуги могут обусловить выполнение деятельности в рамках внутренних правил или вне их и привести к необходимости закупки через тендер. Более того, правила реализации тендера недостаточно стабильны, что вызывает множество обращений в Арбитражный суд. Наблюдается тенденция увеличения числа таких обращений с увеличением передачи услуг по контракту муниципалитетами и развития их сотрудничества; с другой стороны, данная тенденция увеличения сотрудничества и передачи работ по контракту неизбежна с точки зрения экономической реальности.

Кроме того, трудности связаны со сложными случаями приобретения услуг, где определение качества и его контроль составляют основную проблему.

Таким образом, проблемы меньше связаны с вопросами этики, скорее они связаны с четкими и осуществимыми правилами, а в этом вопросе национальные суды, а также Европейский суд находятся еще только в самом начале выработки новой практики.

По причине вышесказанного, Правительство создало рабочую группу, совместно с АФМРВ, с целью разработки внутреннего законодательства относительно правил закупок и приведения форм кооперации муниципалитетов в соответствие с законодательством о конкуренции.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ С. Л. КАТАНАНДОВА	3
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-ЗАПАДА © Совершаева Л. П.	5
УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ: ТРЕБОВАНИЯ СОВРЕМЕННОСТИ © Артюхин Р. Е.	11
БАНКИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ ПЕТРОЗАВОДСКЕ © Баданов В. Г.	17
ИНВЕСТИЦИИ КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (г. КОСТОМУКША) © Бокова Т. А., Юринов М. Н.	22
МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ВЫРАВНИВАНИЮ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ © Бутакова О. В.	28
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ © Гехт А. Н.	38
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА © Грацианова Н. П.	48
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ © Гусев С. И.	59
ВКЛАД РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ В БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ © Гуртов В. А.	67
ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Захаров А. Г., Прядкина Н. Н.	75

РОЛЬ МАЛОГО БИЗНЕСА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ ЗАТО НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ © Иванова М. В., Анисимова С. В.	90
ОПЫТ РАЗРАБОТКИ МЕТОДИКИ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ © Ивановский Л. В.	98
РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Ияшвили В. Б., Айрапетян Н. Г.	106
АУДИТ РАЦИОНАЛЬНОСТИ – ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА БЮДЖЕТОМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТ © Ияшвили В. Б., Хвостов А. А.	114
БЮДЖЕТНОЕ И НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ © Козин В. В.	122
КАК ОПРЕДЕЛИТЬ ДОЛЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОМОЩИ РЕГИОНАМ? © Колесов А. С.	129
МЕСТО, РОЛЬ, ЗНАЧЕНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ) © Кочнева Л. С.	140
О ЗАДАЧАХ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО МОНИТОРИНГА В РАМКАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ © Крепышева Н. В.	149
МЕСТО ИНСТИТУТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕХАНИЗМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИЙ © Криволапов В. С., Кравцов В. И.	153
УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ В ФИНАНСОВЫХ ОРГАНАХ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ НА БАЗЕ ПК САПФИР (СИСТЕМА АНАЛИЗА И ПЛАНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ РЕГИОНА) © Крупин И. В., Грин Н. М., Сидоров М. А.	163

РЕГИОН КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ	
©Кузнецов Е. А.	169
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТА РЕГИОНА-ДОНОРА И МЕРЫ ПО УСТРАНЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ АСИММЕТРИИ	
© Кузьмин И. Г.	176
МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО КАК ОДИН ИЗ ИСТОЧНИКОВ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
© Курило А. Е.	184
РЕСУРСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ	
© Кухтинова Л. Г.	195
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ НОВОЙ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ	
© Лазичева Е. А.	206
К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ	
© Лялина Е. Е.	211
FINANCIAL CONTROL AND CONFLICTS OF INTERESTS IN THE FINNISH MUNICIPALITIES	
© Linkola Timo	214
КОНТРОЛЬ НАД ФИНАНСАМИ КОММУНЫ И ОТВОД ЛИЦА ЗА НЕБЕСПРИСТРАСТНОСТЬ	
© Линкола Тимо	227
PUBLIC ETHICS: MUNICIPAL AUTHORITIES' RELATIONS WITH THE PRIVATE SECTOR	
© Luhtala Arto	241
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭТИКА: ОТНОШЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ С КОММЕРЧЕСКИМИ СТРУКТУРАМИ	
© Лухтала Арто	252

Научное издание

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

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

Книга I

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

Подписано в печать 12.07.2005. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Уч.-изд. л. 17,5.
Тираж 300 экз. Изд. № 134.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33