

Российская Академия Наук
Уральское отделение
Институт экономики
Удмуртский филиал

На правах рукописи

Чувашова Ольга Александровна

Управление бюджетированием муниципального образования
с градообразующим предприятием

Специальность: 08.00.05 – экономика и управление народного
хозяйства (региональная экономика);
08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит
(государственные финансы)

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель
-доктор экономических наук,
профессор О.И.Боткин

Ижевск 2006

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы бюджетного федерализма.....	8
1.1. Формирование социально-экономического базиса бюджетирования 8	
1.2. Экономическая сущность межбюджетных отношений.....	25
1.3. Механизм государственного регулирования бюджетов разных уровней.....	43
Глава 2. Формирование экономического базиса муниципального бюджета.....	65
2.1. Финансовое обеспечение муниципального бюджета.....	65
2.2. Оценка факторов, оказывающих влияние на уровень устойчивости бюджета.....	83
2.3. Влияние градообразующего предприятия на формирование бюджета муниципального образования.....	99
Глава 3. Управление бюджетом муниципального образования на основе целевых программ.....	117
3.1. Совершенствование механизмов управления муниципальным бюджетом.....	117
3.2. Оценка бюджетного эффекта от инвестиционной деятельности	134
3.3. Моделирование устойчивого бюджета муниципального образования	149
Заключение.....	166
Библиографический список использованной литературы.....	173
Приложения.....	183

Введение

При осуществлении социально-экономических реформ в Российской Федерации наблюдаются позитивные преобразования в бюджетной сфере. Основное внимание отводится устойчивому и сбалансированному функционированию всех звеньев бюджетной системы РФ, эффективному применению бюджетных методов в регулировании территориального развития.

Предпринимаемые Правительством РФ попытки реформирования бюджетной системы, последние из которых «Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года»; «Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах» в ближайшее время не смогут решить все проблемы в этой области. Важнейшей из них является пересмотр сложившихся отношений между бюджетами различных уровней, несбалансированность минимально необходимых расходов бюджетов большинства территорий, перестройка организационной схемы формирования и исполнения местных бюджетов.

Будучи федеральным государством, с трехуровневой бюджетной системой, для России чрезвычайно актуальна проблема построения бюджетного устройства, основанного на принципах бюджетного федерализма, под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управление различными уровнями на всех стадиях бюджетного процесса. В настоящее время судьба бюджетного федерализма зависит от способности государства, как единого целого, осуществить переход в масштабах страны к иной рыночной стратегии финансовой стабилизации.

В рамках бюджетного реформирования возрастает роль местных бюджетов – с одной стороны как источника финансирования социально-экономической структуры территории, а с другой стороны как важного структурного звена бюджетной системы РФ. Отсутствие сбалансированности между теми полномочиями, которыми наделены органы местного

самоуправления, и теми финансовыми ресурсами, которые им предоставляются, являются самым слабым звеном межбюджетных отношений.

В практике европейского социально-территориального управления вопрос о распределения и перераспределения полномочий между органами власти разного уровня – федерального, регионального, местного – объединен понятием субсидиарности. Современные попытки решения данного вопроса отражают практику постоянного процесса перераспределения полномочий между уровнями на основе их равноправия и равнозначности. Отсутствие достаточной и стабильной доходной базы местных бюджетов, сложные взаимоотношения с вышестоящим бюджетом не позволяет органам местного самоуправления в полной мере исполнять свои полномочия. Выравнивание бюджетной обеспеченности за счет финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов не является решением данной проблемы, так как необходимо стимулировать органы местного самоуправления на экономное и эффективное использование бюджетных средств. Решение данного вопроса зависит от многих факторов, в том числе от экономического благополучия хозяйствующих субъектов на территории муниципалитета и реальных возможностей развития объектов производственной и социальной сферы. Только прилагая совместные усилия муниципалитета и предприятий, находящихся на данной территории, можно решить данные проблемы.

Теоретической основой диссертационной работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных и муниципальных финансов и теории управления, источники энциклопедического характера по вопросам экономики, законодательные акты Российской Федерации и Удмуртской Республики, соответствующие материалы представительных и исполнительных местных органов власти, статистические материалы, периодическая литература, ресурсы глобальной информационной сети Интернет.

Методологическую основу составили методы экономического анализа финансового прогнозирования, диалектический способ познания, системный подход, принципы и приемы статистического метода исследования.

Фактологические аспекты освещались на основе материалов государственной статистики, местного, регионального и федерального уровней, официальных данных финансовой и налоговой служб; данные архивов и периодических изданий, научно-практических конференций и семинаров.

Комплексное исследование поставленных в диссертации проблем не могло быть проведено полностью без анализа научного опыта в этой сфере, получившего свое отражение в трудах таких ученых и специалистов, как О.В. Богачева, О.И. Боткин, Р.М. Каримов, И.А. Пыхова, Л.А. Дьякова, А.Г. Игудин, В.Н. Лексин, В.Г. Пансков, С.Н. Хурсевича, О.В. Врублевская, В.Н. Родионова, В.Б. Христенко, Ю.Г. Швецов, Л.А. Велихов и другие.

Отдавая должное значимости проводимых исследований для развития финансовой науки и практики государственного управления, можно отметить, что недостаточное изучение опыта прошлых лет в России и зарубежной практике негативно сказывается на формировании стратегии финансирования страны, а проводимые реформы межбюджетных отношений предопределили необходимость дополнительных исследований и поиска эффективных методов формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований.

Актуальность и практическая значимость диссертации обусловлена необходимостью добиваться увеличения бюджетного эффекта от функционирования предприятий, находящихся на территории муниципалитета.

Цель работы заключается в разработке предложений по совершенствованию системы управления бюджетными ресурсами, способствующих рациональному использованию экономического и производственного потенциала муниципалитета, в условиях реформы межбюджетных отношений в системе бюджетного федерализма. Реализация поставленной цели потребовала решить следующие задачи:

- изучить взгляды ведущих экономистов на проблемы бюджетного процесса в субъектах РФ;
- исследовать сущность бюджетного федерализма и вытекающие из нее требования к межбюджетным отношениям;
- проанализировать сложившиеся диспропорции в распределении доходов и расходов по вертикали бюджетной системы и обосновать предложение с позиции сочетания принципов централизации и децентрализации;
- исследовать содержание и использование методов бюджетного выравнивания, применяемого в российской практике бюджетного регулирования;
- рассмотреть градообразующее предприятие как стабильный источник средств доходной части муниципального бюджета;
- определить влияние градообразующего предприятия на развитие инфраструктуры муниципального образования, его взаимодействие с другими предприятиями города;
- обосновать направления совершенствования формирования и использования бюджетных ресурсов муниципалитета;
- разработать рекомендации финансирования целевых программ для повышения бюджетного эффекта от деятельности предприятий.

Объектом исследования в диссертационной работе является муниципальное образование с градообразующим предприятием, предметом - экономический механизм формирования и распределения бюджетных ресурсов.

Выбор объекта исследования обусловлен практической необходимостью разработки предложений по повышению эффективности формирования муниципального бюджета.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- уточнены понятия «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения» что позволяет исследовать содержание механизмов бюджетного выравнивания, применяемого в российской практике бюджетного регулирования;

- обоснованы факторы, повышающие роль местных бюджетов в регулировании экономики и социальной сферы муниципальных образований;
- разработана модель формирования бюджета муниципального образования на основе взаимодействия местных органов власти и градообразующего предприятия.

Практическая значимость диссертации определяется разработкой конкретных рекомендаций для создания условий развития предприятий муниципального образования. Предложенные методы приоритетного распределения бюджетных средств могут служить потенциалом экономического роста, что позволит в полной мере исполнить социальные функции муниципалитетам.

Отдельные выводы и положения диссертации представляют возможность принимать органам местного самоуправления бюджетно-обоснованное стратегическое решение.

Разработанная методика может быть использована для анализа при составлении комплексных экономических программ, что позволит произвести расчеты по прогнозной экономико-математической модели формирования и регулирования доходов и расходов муниципального бюджета.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленной целью и задачей исследования.

Диссертация общим объемом 196 страниц состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных литературных источников и приложений; содержит 19 таблиц, 6 рисунков, 12 приложений.

Глава 1 Теоретические основы бюджетного федерализма

1.1 Формирование социально-экономического базиса бюджетирования

Говоря о бюджетном устройстве Российской Федерации, выявляя его достоинства и недостатки, необходимо определить, что, собственно, представляет собой бюджет государства. Бюджет – это экономическая форма образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Государственный бюджет - это основной финансовый план страны [89]. В самом общем виде им является план доходов и расходов государства на текущий год, составленный в форме баланса и имеющий силу закона. В любой стране государственный бюджет - ведущее звено финансовой системы, единство основных финансовых категорий: налогов, государственных расходов, государственного кредита - в их действии. Тем не менее, являясь частью финансов, бюджет можно выделить в отдельную экономическую категорию, отражающую денежные отношения государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода [104].

Бюджет как экономическая категория выполняет ряд функций, которые являются важнейшими как для государства так и для общества в целом. Первой функцией бюджетов является аккумуляция денежных доходов физических и юридических лиц. Суть данной функции заключена в формировании финансовых ресурсов, которыми будет распоряжаться бюджет в дальнейшем. Следующей функцией бюджета можно назвать – функцию распределения. Иногда ее называют регулирующей функцией. Она связана с распределением и перераспределением финансовых ресурсов государства по отраслям экономики и сферам экономической деятельности государства. Выполняя данные функции, государство обеспечивает регулирование экономики в своих интересах и интересах общества [89].

Именно с помощью бюджета государство имеет возможность сосредоточивать финансовые ресурсы на решающих участках социального и

экономического развития, с помощью бюджета происходит перераспределение национального дохода между отраслями, территориями, сферами общественной деятельности. Ни одно из звеньев финансов не осуществляет такого многовидового и многоуровневого перераспределения средств, как бюджет. Вместе с тем, отображая экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики, бюджет дает четкую картину того, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, показывает, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

Таким образом, при правильном подходе бюджет объективно может быть не просто средством государственного экономического регулирования, он может реально влиять на рост экономики и социальной сферы, ускорение темпов научно-технического прогресса, обновление и совершенствование материально-технической базы общественного производства. По мнению автора, необходимо подчеркнуть, что проявление присущих бюджету свойств, его использование в качестве инструмента распределения и контроля возможно только в процессе человеческой деятельности, что находит свое выражение в создаваемом государством бюджетном механизме, который является конкретным выражением бюджетной политики, отражающим нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач.

Для России же, в силу ее федеративного устройства, важную роль приобретает не просто выработка грамотного бюджетного механизма, а правильное соотношение бюджетов различных уровней, действующих на территории страны, что и составляет понятие бюджетной системы. Даже грамотно построенный и сбалансированный федеральный бюджет не в состоянии в полной мере выполнять свои перераспределительные и контрольные функции при отсутствии надлежащего бюджетного механизма непосредственно на местах. Важное значение имеет единство бюджетной системы, которое основывается на принципах:

- единства бюджетной системы;

- полноты субъектов и сведений;
- достоверности показателей;
- гласности;
- самостоятельности;
- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности и экономичности использования бюджетных средств;
- общего покрытия расходов;
- адресности и целевого характера бюджетных средств.[43].

Организационные принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов определяет бюджетное устройство государства представляющее по сути бюджетную систему и классификацию бюджетов.

Бюджетная система в первую очередь определяется действующим государственным устройством. В унитарных (единых) государствах бюджетная система включает два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты. В федеративных же государствах, каковым является Россия, бюджетная система состоит из трех звеньев: государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства); бюджеты субъектов федерации (штатов - в США, земель - в ФРГ, провинций - в Канаде, субъектов Федерации - в России); местные бюджеты [107].

Государственная бюджетная система Российской Федерации функционирует в соответствии с Законом РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” от 10 октября 1991 г. и включает:

- Республиканский (федеральный) бюджет;
- 21 республиканский бюджет в составе Российской Федерации, 55 краевых и областных бюджетов, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, 10 окружных бюджетов автономных округов, бюджет автономной Еврейской области (всего - 89);

- Около 29 тысяч местных бюджетов (городских, районных, поселковых, сельских).

При этом бюджеты нижестоящих органов самоуправления не входят своими доходами и расходами в бюджеты вышестоящих уровней [107].

Важной самостоятельной частью бюджетной системы России, как суверенного государства, является республиканский (федеральный) бюджет. Именно он обеспечивает централизацию части бюджетных ресурсов общегосударственного характера. Через федеральный бюджет регулируется процесс распределения и перераспределения национального дохода между субъектами федерации, входящими в состав России, а также между экономическими районами. Отдельное, не менее, а, может быть, и более важное звено бюджетной системы Российской Федерации составляют многочисленные местные бюджеты. За счет местных бюджетов в настоящее время обеспечивается финансирование более 80% бюджетных расходов на здравоохранение, более 60 % расходов на просвещение, крупные бюджетные средства направляются на развитие производственной и социальной инфраструктуры [104].

Разработка и исполнение бюджетов любого уровня представляет собой чрезвычайно сложную процедуру, включающую его составление, рассмотрение, утверждение, собственно исполнение, а также контроль за исполнением, что получило название бюджетного процесса.

Бюджетный процесс - не просто сложный, но и чрезвычайно длительный процесс. Его составление и рассмотрение длится более года, год (с 1 января по 31 декабря) продолжается его исполнение, около полугода занимает составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение. Для завершения исполнения бюджета, кроме бюджетного периода (финансового года) предоставляется еще и льготный период, составляющий один месяц, в течение которого заканчиваются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета [107].

Непосредственная работа по составлению проектов бюджетов проводится Министерством финансов РФ, а также налоговыми и таможенными органами. При этом используются различные методы: метод экономического анализа, позволяющий, на основе анализа выполнения бюджета за прошлый год установить причины отклонений и соответствующим образом откорректировать проектируемый бюджет; нормативный метод, определяющий нормы всех статей расхода в общей сумме бюджета; экстраполяционный метод, определяющий бюджетные показатели исходя из их динамики за предыдущие годы. Полученные данные сообщаются вышестоящими органами исполнительной власти непосредственно нижестоящим или исполнительным органам власти в установленные сроки, обеспечивающие утверждение бюджета до начала финансового года. Важнейшая задача исполнения бюджета - обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей и доходов в целом и по каждому источнику, а также финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того финансового года, на который утвержден бюджет. Непосредственная работа по исполнению федерального бюджета РФ проводится Минфином РФ, его подразделениями и органами, а также Государственной налоговой службой РФ и Государственным таможенным комитетом РФ и их органами на местах. Правительство РФ ежемесячно предоставляет в Государственную Думу информацию о ходе исполнения текущего федерального бюджета, консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Заключительным этапом бюджетного процесса является составление отчета об исполнении бюджета и утверждение его в законодательных органах власти. Вся работа по составлению отчетов возложена на Министерство финансов РФ и его финансовые органы, Государственную налоговую службу и налоговые инспекции, Государственный таможенный комитет и его органы. Эти отчеты направляются соответствующим органам государственной власти. Отчет о федеральном бюджете РФ докладывается Федеральному Собранию РФ, которое его утверждает. Для осуществления контроля за исполнением

федерального бюджета существует Счетная палата, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом.

Государство на всех стадиях бюджетного процесса, используя установленные принципы и способы формирования бюджетных доходов и расходов, формирует бюджетные взаимосвязи, определяет пропорции распределения централизованных ресурсов и методы их использования.

Можно выделить три типа организации бюджетной системы в государствах с федеративным устройством:

- централизованные – перечень субнациональных налогов и их ставки определяются законодательной властью страны;
- децентрализованные – региональные и местные органы власти обладают правом устанавливать собственные налоги;
- комбинированные – количество субнациональных налогов ограничивается определенным, хотя и широким перечнем или устанавливаются их максимальные ставки.

Существующий механизм бюджетного федерализма в России тяготеет к первому типу бюджетного устройства. При централизованном типе разграничение полномочий между уровнями власти по расходам, как правило, не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов. В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизуемых средств федерального бюджета с использованием различных форм межбюджетных отношений. Здесь самостоятельность функционирования нижестоящих звеньев бюджетной сферы сведена к минимуму. На взгляд автора, последствием такого подхода является потеря стимулов субъектов федерации к развитию собственной доходной базы и сокращению расходов. Федеральные органы управления в подобных условиях не имеют возможности необходимого контроля за эффективностью использования финансовой поддержки, предоставляемой субъектам федерации из центра.

Децентрализованные типы организации бюджетной системы построены на высокой степени самостоятельности региональных и местных бюджетов. Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов сводится к минимуму. И, наконец, полномочия в сфере расходов сравнимы с полномочиями в сфере доходов. При этой организации проведение единой финансовой и экономической политики в рамках государства затруднено, что означает невозможность применения ее в полной мере в современных условиях России. Сегодня для России задача сохранения государственной целостности является наиболее приоритетной, а это предполагает необходимость сохранения главенствующей роли центра в регулировании социально-экономического развития регионов.

По мнению автора, для России наиболее приемлемой является комбинированная модель бюджетного федерализма, для которой характерны следующие моменты:

- Использование механизма горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания;
- Повышенная ответственность федерального центра за создание условий для социально-экономического развития регионов, что неизбежно ограничивает самостоятельность региональных властей и обуславливает необходимость контроля со стороны федерального правительства;
- Значительная роль бюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим для регулирования и бюджетного выравнивания регионов. Обосновывая те или иные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации важно учитывать и накопленный опыт в этой области в развитых странах запада с федеративным устройством. [69].

Совершенно очевидно, что проблемы, с которыми сегодня сталкиваются как федеральный бюджет Российской Федерации, так и многочисленные территориальные бюджеты, настоятельно требуют от органов государственной власти преобразований не только в качественном и количественном составе

бюджетных показателей, но и в самих принципах организации бюджетной системы. Бюджетная реформа - это насущная практическая необходимость. Ее осуществление должно основываться на качественно новом подходе к государственной финансовой политике в рамках единой стратегической программы выхода страны на стадию экономического роста.

Базовые методологические принципы бюджетного регулирования должны быть следующие:

- регламентация региональных различий формирования бюджетов субъектов РФ: учет объективных (природных, исторических демографических и др.) факторов;

- элиминирование действия субъективных (статус субъектов РФ, разница их бюджетно-налоговых потенциалов, экспорт налогов и система льготного налогообложения) факторов асимметрии федеративного устройства страны;

- децентрализация национальной бюджетной системы с законодательным устранением неопределенности доходной части и ее дисбаланса с бюджетными полномочиями на субфедеральном уровне;

- отказ от дотационных форм бюджетного регулирования с переходом к стратегии стимулирования бюджетного самообеспечения региональных и местных бюджетов;

- расширение сферы бюджетного регулирования за счет включения в нее финансовой составляющей собственности.

В настоящее время в России сложились четыре типа налогово-бюджетных асимметрий: по статусу субъектов Федерации (неравенство федеральной налоговой базы в зависимости от типа субъекта РФ), внестатусная (по разнице бюджетно-налоговых потенциалов), по налогоплательщикам (система льготного налогообложения), по экспорту налогов (перераспределение налоговых доходов между бюджетами регионов).

Типология налогово-бюджетных асимметрий проявляется отнюдь не с жесткой закономерностью; на практике имеется своего рода их "перекрещивание".

Поскольку данные налогово-бюджетные асимметрии возникли под влиянием, как субъективных факторов, так и объективных, то и методы регулирования этих асимметрий должны быть различными.

Первый, второй и четвертый типы асимметрий следует постепенно сглаживать и преодолевать с помощью формирования более совершенной системы бюджетного регулирования. При этом второй ее тип нуждается в четкой и прозрачной законодательной регламентации с целью достижения меньшей дифференциации бюджетной обеспеченности населения разных регионов с учетом фактора социального расслоения. Третий тип налогово-бюджетной асимметрии целесообразно регулировать путем совершенствования налоговой системы в результате корректировки числа юридических и физических лиц, которым могут быть предоставлены те или иные льготы по уплате налогов.

По мнению автора, Россия, с ее огромными внутренними различиями, вряд ли сможет избежать определенной асимметрии своего бюджетного устройства. Неизбежные в территориальном развитии различия, становясь чрезмерными (аномально большими), порождают несовпадение региональных интересов, проявляющихся в экономических устремлениях и в социально-политической ситуации. Поэтому государство, если оно хочет оставаться целостным, обязано считаться с проблемами межрегиональной асимметрии в социально-экономическом развитии и проводить политику смягчения резких различий в уровне развития регионов.

В мировой практике признаются неблагополучными те регионы, в которых среднедушевые показатели по ВВП и доходам населения, а также уровень безработицы отклоняются от средних по стране на 10-15%. Для таких регионов считается оправданной помощь в рамках государственной региональной политики. Эти параметры целесообразно использовать и при оценке асимметричности бюджетного устройства России.

Другими базовыми методологическими принципами бюджетного регулирования являются децентрализация бюджетного устройства страны и стимулирование бюджетного самообеспечения регионов и муниципалитетов.

Законодательное оформление федеральными органами государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы бюджетов является важнейшей причиной несбалансированности бюджетной системы России. Наиболее наглядно данная позиция выражена в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года: "...в основу стратегии нового этапа реформы должен быть положен принцип централизации бюджетных ресурсов и одновременно децентрализации официальных бюджетных полномочий".

Несмотря на попытки формирования федеративного государства, в области межбюджетных отношений РФ остается сильно централизованным государственным образованием. Используя, общепринятый в мире, коэффициент бюджетной самостоятельности бюджетов субнационального уровня, можно отметить, что Россия по этому показателю занимает одно из последних мест среди федеративных государств (0,33), намного уступая Колумбии и Пакистану (соответственно 0,50 и 0,53), не говоря уже о таких странах, как Бразилия, Германия, Канада, США (соответственно - 0,89, 0,79, 0,79 и 0,88).

Экономическая сущность бюджетного регулирования в настоящее время является неэффективной, так как действующая система закрепления доходов и перераспределения финансовых ресурсов ставит в невыгодное положение те субъекты РФ, которые развивают собственную налоговую базу и сокращают региональные бюджетные расходы, и, наоборот, во многом дают преимущество регионам, которые полагаются исключительно на финансовую помощь из федерального бюджета.

Поэтому ключевым условием совершенствования системы бюджетного устройства РФ является ее децентрализация. При этом

унифицированные подходы к проведению региональной экономической политики (РЭП) в России обречены на неудачу. Основные направления эволюции бюджетной системы РФ должны определяться стремлением к достижению большей автономности, бездефицитности бюджетов разных уровней и относительному уменьшению межбюджетных потоков, прежде всего, встречных.

Действенность используемых средств реализации РЭП в целях рационализации системы бюджетного регулирования обеспечивается тем, что государственную поддержку регионов в большей степени надлежит направлять на стимулирование экономического развития регионов и в относительно меньшей степени - на пассивную финансовую помощь. Такая ориентация предполагает улучшение бюджетной самообеспеченности регионов, сокращение числа регионов получателей трансфертов из ФФПР и увеличение инвестиционной составляющей расходов федерального бюджета.

На взгляд автора, если бюджетная система не разделена на самостоятельные уровни, система бюджетного регулирования сводится к централизованному распределению единого фонда доходов по бюджетополучателям. Такая система позволяет обеспечить полный контроль за доходами и расходами, но она лишена тех преимуществ, которые дает децентрализация, а именно: в ней отсутствует заинтересованность местных органов власти в усилении мобилизации доходов в бюджет, муниципалитеты оказываются в полной финансовой зависимости от вышестоящих уровней и потому неподотчетны населению, в результате чего бюджетные средства расходуются неэффективно.

Пересмотреть закрепление налоговых источников по уровням бюджетов целесообразно таким образом, чтобы сократить количество дотационных территорий, снизить встречные финансовые потоки, с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную собственность, позволяющие реально решать вопросы местного значения.

Переход к указанному выше механизму может осуществляться двумя способами. Первый путь - ликвидация федеральных регулирующих налогов путем централизации в федеральном бюджете с последующим перераспределением их между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных полномочий в форме дотаций, субвенций и других форм прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы. Именно по этому пути пошли авторы Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года. Однако замену регулирующих налогов дотационными формами межбюджетного регулирования нельзя признать рациональной, так как это не способствует более полному использованию условий их саморазвития, требует централизации огромных финансовых ресурсов на федеральном уровне.

Второй путь также предполагает постепенное вытеснение из бюджетной системы страны инструмента регулирующих налогов, но посредством увеличения доли собственных доходов, закрепленных полностью или частично, включая совместные налоги на постоянной основе, предоставление права на установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что должно обеспечить сокращение дотационности нижестоящих бюджетов.

Последнее направление, по мнению автора, является более перспективным в связи с тем, что не только ставит своей целью способствовать самообеспеченности территорий, но и наилучшим образом обеспечивает стимулирующую функцию бюджетного регулирования.

Такая важная проблема как самодостаточность и самообеспеченность регионов решается, прежде всего, на путях поиска оптимальной отдачи самого главного компонента экономических отношений - отношений собственности. Поэтому выравнивание способности региона к саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности

логически становится одной из приоритетных задач бюджетного регулирования.

Модель бюджетного регулирования предполагает организационную форму ее реализации. В настоящее время в бюджетной системе страны созданы объективные предпосылки для того, чтобы органы федерального казначейства выступали в качестве ведущего института, на базе которого могут быть сконцентрированы все направления управления бюджетными потоками государства.

На взгляд автора, осуществляемые центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетной сфере не до конца последовательны, носят половинчатый характер, основаны на внесении частных усовершенствований, не затрагивая базового основополагающего принципа - централизацию финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, идут по пути децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняются интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов.

Поэтому стратегической целью бюджетной реформы должно стать следование общераспространенному в цивилизованном мире пути - ее либерализации, предоставление региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности.[120]

Большие надежды возлагаются на разработанный проект Налогового кодекса, обсуждаемый в Государственной Думе: ведь именно налоги, формируя финансовую базу деятельности государства, создают предпосылки для успешного проведения бюджетного регулирования. Налоговый кодекс должен стать своего рода налоговой конституцией, определять основы построения

налогов, принципы федерализма и т. п. Он вобрал в себя множество областей права: гражданское, административное, уголовное, налоговое. Все же детали, связанные с конкретным налогообложением - это предмет регулирования законодательства о бюджете, об отдельных видах налогов, о санкциях и т. п.

Налоговый кодекс Российской Федерации допускает ряд особенностей: закон о федеральном бюджете или даже сам Кодекс может в порядке исключения разрешить зачисление части федерального налога в бюджеты других уровней; перечень региональных и местных налогов находится в компетенции федеральной власти и устанавливается сверху. Допускается зачисление региональных налогов с согласия субъекта Федерации в местные бюджеты (вне системы трансфертов): вводится совместная компетенция региональных и местных властей в отношении введения налога на недвижимость, прекращения налога на землю, налога на имущество физических лиц и регионального налога на имущество предприятий.

Вариант налогового федерализма, основанный на Налоговом кодексе, более соответствует Конституции РФ и позволяет оградить федеральный центр от всех возрастающих запросов на федеральную налоговую базу со стороны регионов, кардинально подойти к вопросу финансовой самообеспеченности субъектов Федерации и местных органов самоуправления. Устанавливая для всех субъектов единый перечень налогов и вводя федеральную систему налогов, Налоговый кодекс решает и вопрос с налоговой асимметрией, которая на сегодняшний день отчетливо сложилась как по статусу субъектов федерации (преимущественное положение группы республик), так и по налогоплательщикам (влияние различия экономических потенциалов, географических условий, производительности труда).

К проблемам современного бюджетного устройства следует отнести и чрезвычайную бюджетную децентрализованность, что противоречит тенденциям формирования единого общероссийского рынка, осложняет проведение общенациональной денежно-кредитной политики, подрывает политику ограничения бюджетного дефицита, устойчивость денежной системы.

В США, к примеру, в бюджетном законодательстве действуют правила, предписывающие штатам и местным правительствам утверждать только сбалансированный, бездефицитный бюджет. Это правило желательно ввести и в Российской Федерации, чтобы предотвратить появление еще 89 эмиссионных центров.

Таким образом, жизнь настоятельно требует преобразования бюджетного устройства Российской Федерации. В целом же обновление бюджетного устройства России должно вестись по следующим направлениям:

- обеспечение формирования сильного федерального бюджета как гаранта устойчивости всей бюджетной системы, мощного инструмента государственного регулирования рыночной экономики;

- переход к целевым финансовым трансфертам (грантам) территориям с аккумуляцией федеральных и региональных бюджетных ресурсов для совместного финансирования инвестиционных и социальных программ;

- отказ от предоставления бюджетно - налоговых преимуществ по признакам государственно-национального статуса субъектов Федерации;

- законодательное утверждение бюджетной асимметрии в соответствии с программами региональной экономической и социальной политики с использованием критериев “бедных” и “богатых” регионов и других утвержденных Федеральным Собранием группировок и критериев.

В начале февраля 2006 года в правительство поступит законопроект, серьезно меняющий Бюджетный кодекс, поправки затрагивают примерно две трети действующего Бюджетного кодекса, а половина статей излагается в новой редакции. По мнению Министерства финансов, изменить существующую ситуацию, должно среднесрочное финансовое планирование. С 2006 года перспективный финансовый план уже включен в обычный бюджетный процесс. Минфин предлагает использовать режим скользящей трехлетки. По словам замминистра финансов Т. Голиковой: - «...бюджет будет утверждаться ежегодно: первый год – традиционно, со всеми текстовыми статьями,

распределениями и т.д. Второй и третий годы – отдельным приложением к закону о бюджете на первый год». Во многом законопроект направлен на повышение финансовой ответственности и дисциплины региональных и муниципальных органов власти. По данным Минфина России основные изменения изображены на рисунке 1.



Рисунок 1. Изменения в организации бюджетного процесса

Существенным моментом для регионов является видоизменение статьи Бюджетного кодекса о том, что если на одном уровне власти принимается решение о затратах, а финансировать его должны на другом уровне, то первый обязан компенсировать затраты на реализацию этого решения. Данные изменения в законодательстве, вероятно, помогут решить часть проблем, с которыми сталкиваются регионы и муниципалитеты.

Все это в совокупности способно значительно усовершенствовать бюджетное устройство Российской Федерации, особенно с точки зрения формирования нормальных рыночных межбюджетных отношений, основанных

на принципах бюджетного федерализма. Тем не менее, это, являясь чрезвычайно важным аспектом реформирования всей бюджетной системы, затрагивает в основном лишь внутрибюджетные проблемы. Не менее важно и формирование рациональных “внешних” бюджетных отношений, то есть отношений бюджета с конечными объектами государственного бюджетного регулирования - с населением и предприятиями. А, следовательно, возникает необходимость рационализации бюджетных расходов, повышения их целевой направленности и, конечно, оптимизации доходных поступлений. Эта проблема выражается в Российской Федерации, как, впрочем, и во многих развитых государствах, в необходимости сбалансированности бюджета: проблеме управления бюджетным дефицитом и государственным долгом.

Таким образом, бюджетная система Российской Федерации чрезвычайно сложна, как сложны и все ее составляющие: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты. Федеральный бюджет балансирует доходы и расходы государства в целом, осуществляет необходимое перераспределение доходов между социальными группами, между регионами. Территориальные же бюджеты способствуют осуществлению конкретных программ на местах. И то, и другое жизненно важно для функционирования экономики страны и успешного ее развития. И налицо вывод - оптимальное функционирование бюджетного механизма возможно лишь при двух основополагающих условиях: правильного построения межбюджетных отношений между бюджетами различных уровней и четкого, справедливого баланса его доходов и расходов. Именно тогда возможно говорить о стабильной и быстрорастущей экономике, эффективной бюджетной политике, ибо только тогда в полной мере проявятся основные принципы бюджета: единство, полнота, реальность, гласность и самостоятельность.

1.2 Экономическая сущность межбюджетных отношений

Структура бюджетной системы предполагает наличие в государстве бюджетов разных уровней. Процесс взаимоотношений, возникающих между бюджетами различных уровней как финансовыми структурами, можно назвать бюджетным федерализмом. Другими словами бюджетный федерализм – форма финансовых отношений, которая возникает в процессе формирования, распределения и использования денежных ресурсов [89].

Идеи федерализма сформировались с возникновением буржуазного общества и национального государства. В развитие теории федеративного государственного устройства внесли свой вклад И. Альтузиус (1562-1638), Ш.Л. Монтескье (1689-1755), П.Ж. Прудон (1809-1865), а также основатели США Дж. Медисон, Дж. Джей и А. Гамильтон. Федерализм был проектом, посредством которого они хотели защитить личную свободу американских граждан и держать правительство под контролем, сохранив его достаточно сильным для осуществления возложенных на него задач. С возникновением США, как самостоятельного государства, термин «федерализм» получает широкое распространение в политико-правовом контексте, т.е. означает форму государственного устройства на федеративных началах. В настоящее время в мире насчитывается свыше двадцати государств с федеративным устройством.

Бюджетный федерализм - способ управления, при котором органично сочетаются интересы всего государства, с интересами отдельных её частей, обеспечивается единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов включённых в их компетенцию[63].

Бюджетный федерализм является естественной, эволюционно развивающейся формой финансовых отношений в государствах со сложившейся федеративной политической системой[124].

Под бюджетным федерализмом понимается система автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти,

основанная на четких, закреплённых законодательством нормах и характеризующаяся следующими чертами:

- существованием законодательно установленных разграничений расходных полномочий между уровнями государственной власти;
- наличием законодательно установленного разграничения доходных, прежде всего, налоговых, полномочий;
- наличием системы финансового выравнивания.

Доходные полномочия должны распределяться таким образом, чтобы каждый уровень власти был обеспечен финансовыми ресурсами в объеме, достаточном для осуществления им закреплённых за ним расходов. Финансовое выравнивание буквально означает бюджетные трансферты, сглаживающие вертикальные (между бюджетами различных уровней) и горизонтальные (между бюджетами одного уровня) дисбалансы.

В бюджетном кодексе РФ указано основное направление бюджетного федерализма - "это сочетание интересов на всех уровнях бюджетной системы при полном и приоритетном соблюдении прав граждан, оптимизация федерального бюджета и курс на последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований".

Для определения сущности и экономической природы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений рассмотрим позиции российских исследователей: А.Г. Игудин даёт следующее определение бюджетного федерализма: «Это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и

входящих муниципальных образований» [51]. На наш взгляд, данная формулировка является достаточной пространной. Наиболее кратко формулирует понятие бюджетного федерализма О. Богачева: «Автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах, и называются бюджетным федерализмом».

Во всех федеративных государствах используются различные формы отношений между его субъектами, имеющие целью бюджетное выравнивание для обеспечения всем гражданам страны примерно равного уровня государственных услуг, не зависимо от места проживания. Идеалистические определения бюджетного федерализма можно встретить у многих авторов. В частности, профессор В.М.Родионова пишет: «Бюджетный федерализм - это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов федерации и органов местного самоуправления»[90].

И.В. Подпорина считает что: «Бюджетный федерализм — это форма бюджетного устройства в федеративном государстве», которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса»[80]. По ее мнению, модель бюджетного регулирования должна состоять из следующих трех блоков:

- механизмы образования доходного потенциала уровней бюджетной системы, вместо предусмотренных ныне схем разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями;
- совокупность мер по определению условий и организации исполнения бюджетов всех уровней, включая формирование рациональной структуры расходов, создание единой системы контроля за исполнением доходной и расходной частей бюджетов, оценку соблюдения социальных стандартов;

- система межбюджетных отношений, которая включает разграничение доходных и расходных полномочий и ответственности, а также методы финансовой помощи регионам.

Таким образом, позиция И. В. Подпориной совпадает с тем «наполнением» межбюджетных отношений, которое предлагается в Концепции реформирования и Бюджетном кодексе. Автор включает их отдельным блоком в систему бюджетного регулирования, сохраняя основные элементы межбюджетных отношений: разграничение бюджетных расходов; разграничение бюджетных доходов; формы финансовой поддержки из федерального бюджета. Несомненно, что эти три части исключительно важны для понимания экономической природы как бюджетного федерализма, так и межбюджетных отношений. В более широком смысле федерализм подразумевает различного рода объединения для обеспечения совместного достижения общих целей при сохранении целостности каждой из сторон.

Политический принцип федерализма заключается в конституционном распределении между сторонами федеративного образования принадлежащих им по праву полномочий по участию в реализации единой политики и администрирования при обеспечении целостности составных единиц федерации. Экономический принцип федерализма состоит в разделении полномочий а областях отношений собственности, денежно-финансовой, бюджетно-налоговой структур инвестиционной политик между федерацией и ее субъектами.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., принятая постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584, не содержит определения бюджетного федерализма. Однако четко сформулированной целью программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей региональным властям проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленных бюджетных полномочий. Из этого следует, что под бюджетным федерализмом в данной Программе понимается бюджетное

устройство, отражающее правовые основы федеративного государственного устройства. Учитывая основное направление бюджетного федерализма в Бюджетном кодексе РФ, определяя его сущность, автор дает свою трактовку:

«бюджетный федерализм - это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления по формированию и реализации бюджетной политики государства, распределения и перераспределения доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации, а также входящих в них муниципальных образований. Такая трактовка, по мнению автора, более полно раскрывает экономическую природу бюджетного федерализма и его сущность, через сочетание принципов централизма и децентрализма, а также предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе.

Бюджетный федерализм предполагает самостоятельное определение источников средств, для финансирования решений, принимаемых субъектами Федерации на их уровне. На сегодняшний день, при недостаточности средств, для бюджетной самостоятельности субъектов Федерации, используются различные формы межбюджетных отношений, которые выступают в качестве механизма разделения финансовых полномочий между различными уровнями власти.

Авторы ряда публикаций трактуют межбюджетные отношения как форму текущей поддержки регионов. По их мнению, к собственно региональной экономической политике можно относить лишь инвестиционную поддержку регионов. С этой точки зрения межбюджетные отношения оказывают на региональное развитие лишь косвенное влияние, поскольку они сводятся к предоставлению помощи и не в состоянии повлиять на формирование межрегиональных пропорций.

Однако в данном случае имеет место узкая трактовка межбюджетных отношений. На самом деле они охватывают не только оказание финансовой

помощи регионам. Их сферой является распределение и закрепление расходов бюджетов по уровням бюджетной системы, а также разграничение на постоянной основе или распределение по временным нормативам регулирующих доходов. Тем самым обеспечивается масштабное перераспределение ресурсов между территориями. Такое понимание межбюджетных отношений отражено в ст. 129 Бюджетного кодекса РФ. Межбюджетные отношения имеют три основных составляющих и предложенная классификация на рисунке 2.



Рисунок 2. Классификация межбюджетных отношений.

Автор считает, что к сфере межбюджетных отношений, кроме инвестиционной поддержки, относится также распределение и закрепление

расходов бюджетов по уровням бюджетной системы, разграничение на постоянной или временной основе регулирующих доходов. Предлагается следующее определение – «межбюджетные отношения это отношения между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса, по поводу разграничения расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджет РФ, определение нормативов, распределение и перераспределение бюджетных средств в ходе бюджетного процесса в форме дотаций, субвенций и субсидий, а также финансирование программ в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти. В настоящее время в России еще не сложилась модель государственного устройства, поэтому отсутствует и оформившаяся система межбюджетных отношений. Если быть более точными, то система, которая функционирует сегодня в стране, представляет собой протосистему межбюджетных отношений и государственных, властных структур. Имеется в виду, что в ней переплетаются черты различных, известных мировой исторической практике, систем. Так, в межбюджетных отношениях современной России присутствуют элементы как унитарной системы, так и федеративной, а частично даже конфедеративной (например, конфедеративный характер носят отношения между бюджетами Татарстана, Башкортостана и Якутии, с одной стороны, и федеральным бюджетом — с другой). Нельзя не согласиться, что при такой неоднозначности систем сложно говорить об их устойчивости и стабильности. Для преодоления кризисных ситуаций в стране необходимо установить оптимальную модель взаимодействия бюджетов разных уровней.

В частности. В.Г. Пансков указывает, что «какие бы идеальные модели взаимодействия бюджетов всех уровней ни были обоснованы, они не смогут эффективно реализовываться в условиях перманентного существенного недобора налогов и вытекающей из этого финансовой недостаточности как соответствующих бюджетов, так и всей бюджетной системы в целом-...» [78]

Согласно ст. 129 Бюджетного кодекса РФ межбюджетные отношения характеризуются как отношения между органами государственной власти

Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Сущность и содержание межбюджетных отношений можно определить на основе перечисленных в Кодексе принципов, на которых они базируются. Так, в межбюджетные отношения входят:

- распределение и закрепление расходов бюджетов по уровням бюджетной системы;
- разграничение и закрепление на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;
- выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов и муниципальных образований посредством предоставления финансовой помощи из федерального бюджета.

Система межбюджетных отношений не является определяющим признаком федерального устройства. Она свидетельствует лишь о необходимости и возможности упорядочения отношений между различными самостоятельными бюджетами, которые могут существовать и существуют во многих странах с унитарным устройством. Отсюда следует, что и наличие самостоятельного бюджета у того или иного уровня власти не является определяющим признаком федерального устройства в экономической сфере. Закрепление за федерацией и субъектами определенных полномочий предполагает и их ответственность за выполнение возложенных на них задач и функций и, прежде всего, ответственность перед гражданами субъектов федерации. Для выполнения тех или иных функций им необходимы соответствующие финансовые ресурсы, закрепленные на постоянной основе. Это предполагает и ответственность данных властей за финансовое обеспечение решения возложенных на них задач за счет бюджетных средств, аккумулируемых в соответствующем бюджете.

Взаимоотношения между субъектами, между субъектами и федеральным центром по выполнению возложенных на них задач

государственного управления определяет характер отношений между бюджетами на принципах федерализма, который предполагает самостоятельное определение источников средств для финансирования решений и региональных программ, принимаемых субъектами федерации на их уровне. В данном случае межбюджетные отношения выступают в качестве механизма разделения финансовых полномочий между различными уровнями власти. Такое разделение полномочий ряд авторов определяет как бюджетный федерализм[111], что, на взгляд автора, вряд ли правомерно так как идеальная ситуация в области федерализма состоит в том, что каждый из уровней власти располагает собственными источниками финансовых средств, собственным бюджетом в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий.

Автор считает, что невозможно спроектировать и тем более реализовать в реальности систему бюджетных отношений, которая оптимально сочетала бы интересы всех уровней государственной власти в федеративном государстве.

Важной проблемой развития бюджетного устройства Российской Федерации является пересмотр сложившихся отношений между бюджетами различных уровней. Будучи федеральным государством с трехуровневой бюджетной системой, для России чрезвычайно актуальна проблема построения бюджетного устройства, основанного на принципах бюджетного федерализма, под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса, основанная на следующих основных принципах:

- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;
- соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемыми ими функциями (обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов);
- нормативно-расчетные (формализованные) методы регулирования

межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи;

- наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления, достижение взаимосогласованных решений по вопросам налогово-бюджетной политики.

Таким образом, бюджетный федерализм есть одно из сложнейших направлений экономических реформ, охватывающих область экономических, финансовых и политических отношений. Наша страна делает еще только первые шаги к становлению подлинно федеративных отношений между бюджетами различных уровней. Тем не менее основы к их формированию уже заложены и в развитии бюджетного федерализма достигнуты положительные результаты, хотя, несомненно, существует еще и немало проблем.

Неурегулированность разделения предметов ведения и полномочий между органами власти различных уровней, отсутствие стабильной нормативно-законодательной базы, неопределенность в динамике пропорций распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы- все это продолжает сдерживать процесс становления российской модели бюджетного федерализма, который до сих пор происходит в экспериментальном режиме и в правовых рамках ежегодного Закона о федеральном бюджете, а не целостного налогово-бюджетного законодательства. Тем не менее развитие российской модели бюджетно-налогового федерализма должно обеспечить адаптацию сложившегося механизма межбюджетных отношений к достижению основной цели экономической политики - финансовой стабилизации.

В Российской Федерации заложена конституционная модель бюджетного федерализма, так как именно Конституция определяет такие общие принципы бюджетной системы, как разграниченность и самостоятельность бюджетов всех уровней. Особым звеном в конституционной модели бюджетного федерализма являются совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов. С одной стороны, они взаимно ограничивают полномочия центра и регионов, а с другой -

устанавливают их взаимосвязь и взаимозависимость, определяя единство бюджетной и налоговой системы. Несомненно, конституционные основы формирования эффективной модели бюджетного федерализма существуют. Тем не менее, реальная его сущность значительно сложнее и представляет собой взаимодействие экономических и политических интересов властных уровней и структур государства, направленных на формирование, присвоение, распоряжение и использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, платежей, сборов и системы бюджетных ассигнований и расходов. Именно в рамках данной системы заключен процесс финансового обращения внутри самого государства, выражающийся в специфических финансовых кругооборотах бюджетных денежных ресурсов между их источниками (юридическими и физическими лицами), органами власти и субъектами присвоения ресурсов.

Одной из центральных проблем бюджетного федерализма является бюджетное выравнивание, которое подразделяется на вертикальное и горизонтальное. Вертикальное выравнивание - это процесс достижения баланса между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов (налоговых поступлений). На вышестоящий уровень накладываются обязательства: в случае, если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования возложенных на него функций, центральное правительство обязано предоставить этому региональному или местному органу власти недостающие бюджетные ресурсы. Центральное правительство, обладая гораздо большими, чем любой регион, возможностями экономического регулирования и объемами налоговых поступлений, должно компенсировать дисбаланс региональных бюджетов за счет средств, аккумулированных на уровне федерального бюджета. Вертикальное выравнивание непременно должно сочетаться с горизонтальным, означающим пропорциональное распределение налогов и дотаций между субъектами Федерации для устранения неравенства в возможностях различных территорий,

вызванных территориальным фактором. Таким образом, получается, что к расходам федерального бюджета на решение социально-экономических задач федерального масштаба добавляются еще и расходы на достижение сбалансированности бюджетной системы в соответствии с рисунком 3.



Рисунок 3. Направленность расходов федерального бюджета

В России оба направления бюджетного выравнивания сопряжены с огромными трудностями. Задача горизонтального выравнивания становится здесь сложна, как ни в одной другой стране мира, поскольку решение задачи обеспечения каждому гарантированных государством услуг связано с большими различиями в экономическом положении тех или иных регионов, с различным уровнем затрат и большой дифференциацией бюджетных возможностей региональных и местных органов власти. Существенное воздействие на обеспечение каждому социальных стандартов, гарантированных

государством, оказывают рыночные процессы и состояние экономики. Все это вынуждает предприятия отказываться от социальных затрат и сокращать численность работников, которые обращаются за защитой к государству. Эти факторы породили ряд факторов, которые наряду с естественными географическими должны непременно учитываться при организации горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности, а именно: дифференциация населения по уровню денежных доходов, существенные региональные различия в прожиточном минимуме, разный уровень цен.

Организация вертикального бюджетного регулирования также сопряжена со значительными трудностями. На сегодняшний день в ее основу положены такие принципы, которые, в определенной мере, стимулируют субъекты Федерации к повышению дефицита своего бюджета. Яркий тому пример - существующая методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (трансфертов). Первая его часть направляется в адрес так называемых “нуждающихся” регионов, вторая - в адрес “особо нуждающихся”. “Нуждающимся” считается регион, среднедушевые доходы которого ниже, чем в среднем по России, “особо нуждающимся” - регион, бюджетные расходы которого выше его доходов, то есть бюджет с дефицитом. Соответственно, перерасход средств региональных бюджетов на основе данной методики будет автоматически покрыт из федерального бюджета. Естественным результатом этого является то, что стремление федерального Правительства снизить дефицит бюджета наталкивается на экономически обусловленное противостояние регионов.

Из этого следует, что для нормального развития системы бюджетного федерализма способы и приемы бюджетного выравнивания нуждаются в серьезных переменах.

В Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года выделяются следующие критерии разграничения расходных полномочий между властями различных уровней:

- субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);
- территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);
- внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем - при прочих равных условиях - за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);
- эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные /местные/ различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем (при прочих равных условиях) на более низких уровнях бюджетной системы они должны представляться);
- эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов при прочих равных условиях способствует экономии бюджетных средств).

Признавая назревшую необходимость развития бюджетного федерализма в ближайшее время, нельзя не согласиться с тем, что реализация основных положений Программы будет способствовать повышению самостоятельности регионального и местного уровней в бюджетно-налоговой политике.

Предлагаемое Программой в рамках упорядочения бюджетного устройства субъектов Российской Федерации формирование на местах двух административных уровней осуществления управления финансами требует тщательного изучения и обсуждения с широким участием органов местного самоуправления, так как данное предложение, в случае положительного решения, потребует внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ. В настоящее время абсолютное большинство (около 80%) местных бюджетов России являются дотационными. Различия между областными центрами и другими муниципальными образованиями значительно проявляются в структуре бюджетных доходов: существенную долю бюджетов областных центров составляют налоговые поступления,

тогда как доходы прочих муниципальных образований формируются в основном за счет трансфертов из областных фондов финансовой поддержки.

В разделе Программы «Разграничение расходных полномочий» справедливо отмечается, что бюджетное законодательство РФ не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений — четкого разграничения расходных полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Исходя из этого, ставится задача закрепления всех трех видов расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (функции) за одним уровнем бюджетной системы.

По мнению автора, предлагаемый проект содержит много «белых пятен» и в такой важной области, как разграничение налоговых полномочий и доходных источников, кроме этого, в документе не нашел отражения конституционный принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ по установлению общих принципов налогообложения и сборов. Провозглашенный в разделе принцип закрепления основных доходных источников (отчисления от федеральных налогов) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе не отображен в общей схеме разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ.

Исследуя опыт изменения налогового законодательства в последние годы, можно сказать, что в основном снижение налоговой нагрузки на налогоплательщиков производится за счет региональных и местных бюджетов.

Анализируя схему разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы в РФ к 2005 г., можно сказать, что «цена разграничения» — 5,3 процентных пункта (соотношение налоговых доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации составит 54,2 и 45,8%). Так как данная схема предлагает только разграничение расходных полномочий, без их оценки, сложно сказать, насколько достаточен объем доходных

источников субъектов Федерации и местных бюджетов для финансирования расходных полномочий, предложенных к закреплению за этими уровнями управления. Кроме того, в схеме также присутствует совместное финансирование без определения принципов его разведения по уровням бюджетов. В условиях реформирования налоговой системы, в целях смягчения ее последствий для всех бюджетов необходимо распределение налогов по трем уровням. Полагаем, что только «веерное» закрепление налогов за уровнями бюджетов защитит региональные и местные бюджеты от вертикальной несбалансированности бюджетной системы, выражающейся в повышении объема закрепленных расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов РФ по сравнению с их обеспеченностью доходными источниками.

Не до конца решаются в Программе и вопросы оказания финансовой помощи бюджетам других уровней. Целевая направленность финансовой помощи, заложенная в документе, остается прежней — выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (муниципалитетов). Методики и процедуры распределения финансовой помощи предполагается закрепить в бюджетном законодательстве, а также исключить применение процедур согласования с субъектами Федерации, ведущих к нарушению их равноправия и усилению субъективизма. Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам РФ по Программе будет предоставляться из пяти фондов: Фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Фонда компенсаций, Фонда софинансирования социальных расходов, Фонда регионального развития и Фонда реформирования региональных финансов. Вызывает сомнение включение в общую сумму финансовой помощи Фонда компенсаций, назначение которого — целевое финансирование федеральных законов социальной направленности. В соответствии со схемой разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы расходы «социальные выплаты в соответствии с федеральным законодательством» регулируются федеральными нормативными актами и обеспечиваются

финансовыми средствами из федерального бюджета. Таким образом, можно сделать вывод, что федеральный Центр намерен передать полномочия по социальным выплатам на региональный и местный уровень с финансовым обеспечением за счет федерального бюджета. В этом случае Фонд компенсаций не может быть формой финансовой помощи субъектам Федерации со всеми вытекающими последствиями, а расходы в виде ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти, должны отражаться по соответствующему разделу в расходах федерального бюджета.

Методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами, которые следует принимать в начале финансового года для того, чтобы субъекты Федерации могли самостоятельно прогнозировать для себя объем получаемой финансовой помощи, своевременно и достоверно осуществлять бюджетный процесс в регионе. На наш взгляд, необходимо разработать механизм стимулирования субъектов РФ в обеспечении сбора федеральных налогов, введя возврат средств региональным бюджетам в размере 25% от сумм поступлений с территории субъекта РФ в федеральный бюджет, превышающих плановые назначения.

Программа практически не затрагивает реформирование верхнего уровня бюджетной системы РФ — федерального бюджета. Между тем он так же, как и другие уровни — региональные и местные бюджеты, — требует закрепления налоговых и расходных полномочий, их оценки. Исходя из основополагающего принципа о том, что единое государство должно иметь единый бюджет, обеспечивающий соответствующие расходы субъектов Федерации доходными источниками, целесообразно законодательно закрепить двухуровневую процедуру принятия бюджета. Утверждению федерального бюджета, оформляемого федеральным законом, должна предшествовать процедура рассмотрения доходов и расходов консолидированного бюджета РФ, прогноз которого, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, должен вноситься федеральным правительством в Федеральное Собрание РФ.[56]

Тем не менее, само по себе бюджетное выравнивание не является решающим признаком бюджетного федерализма, ибо может иметь место и в унитарном государстве. Оно лишь по форме выражает отношения бюджетного федерализма, а по своей сущности выступает как объективно необходимый способ функционирования единого государства, единой финансовой и экономической системы общества. Оно объединяет федеративное государство, его народы, его граждан.

В настоящее время судьба бюджетного федерализма в России зависит не столько от той или иной его модели, сколько от способности государства, как единого целого, преодолеть экономический кризис, спад производства, осуществить переход в масштабах страны к иной рыночной стратегии финансовой стабилизации. Бюджетный федерализм необходимо все более осознанно сближать с общей макроэкономической политикой рыночных реформ. Решение проблем бюджетного федерализма, в конечном итоге, позволит стабилизировать российскую государственность, повысить управляемость и объективность нашей рыночной экономической системы

Многое зависит от сценария развития российской экономики, выбора основных направлений инвестиционной, структурной, внешнеэкономической и общероссийской политики. К сожалению, ясности в этом важнейшем для страны вопросе нет.

Передача расходных полномочий нижестоящим органам власти, не подкрепленная соответствующими ресурсами содержит в себе больше опасности для государства, общества в целом, нежели централизация этих функций (полномочий). Общество скорее может согласиться с временным недополучением определенных услуг, формально гарантированных российской Конституцией, чем с выборочным методом предоставления этих услуг в отдельных регионах.

1.3 Механизм государственного регулирования бюджетов разного уровня

Теория и практика бюджетного регулирования территориального развития определяют формы воздействия через федеральный бюджет на бюджетную обеспеченность регионов. Под механизмом бюджетного регулирования территориального развития мы понимаем совокупность инструментов и их форм, посредством которых осуществляются распределение и перераспределение средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы нижестоящих бюджетов.

Реализация механизма бюджетного регулирования предполагает использование двух основных групп инструментов: бюджетных, основанных на нормативно-расчетных методах, и налоговых, связанных с обеспечением бюджетов разных уровней налоговыми источниками доходов [122]. Оказание финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ осуществляется в следующих формах:

- предоставление дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;
- предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых расходов, возникающих при исполнении бюджета субъектов РФ.

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта РФ, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством РФ.

Таким образом, все бюджеты составляются и исполняются на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном

исполнении долговых обязательств. И пока не обеспечено данное приоритетное финансирование, в проект бюджета не могут быть включены иные расходы, не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов.

Субъекты РФ имеют право на привлечение целевых бюджетных ссуд, направленных на финансирование кассовых разрывов. Данные разрывы обусловлены сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на безвозмездных и возмездных условиях. Цели предоставления указанных ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам РФ определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В случае, если предоставленные ссуды не погашены до конца финансового года, остаток непогашенной ссуды погашается уже за счет средств из федерального бюджета в очередном финансовом году. Если бюджет субъекта РФ не получает финансовой помощи из федерального бюджета в очередном финансовом году, непогашенная часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ.

На протяжении последних лет нормативы формирования ФФПР, порядок предоставления трансфертов, расчетные формулы неоднократно менялись. Если рассматривать эффективность системы ФФПР с позиций количества субъектов, получающих финансы из фонда, то наиболее благоприятным был 1994 г., в котором “только” 66 регионов были признаны нуждающимися в поддержке. В 2000 г. их число составило 71, на 2001 г. — 72 (в том числе Московская и Челябинская области, не получающие финансовой поддержки в отчетном периоде). Данное количество реципиентов федерального бюджета чрезвычайно велико для государства, основанного на принципах федерализма.[56]

На законопроекты – «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс

Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» возложена важнейшая роль в завершении налоговой реформы в целом и выстраивание эффективной системы межбюджетных отношений. В этих документах предусматривается введение новых механизмов регулирования межбюджетных отношений, призванных гарантировать необходимую самостоятельность каждого уровня бюджетной системы в стране и его обеспеченность собственными доходами. Так, предусмотренные в поправках к Бюджетному кодексу Российской Федерации стабильные нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, по-видимому, способны несколько повысить предсказуемость и стабильность доходной базы региональных бюджетов, а также усилить заинтересованность соответствующих государственных органов в создании условий для экономического роста и наращивания налогового потенциала регионов.

Таким образом, вся бюджетная система страны претерпела значительные изменения. Произошло перераспределение части полномочий и ответственности от федерального к региональным и местным бюджетам. При этом объем финансовых потоков, определяемых взаимными расчетами между бюджетами, почти не сократился по сравнению с прежней системой исполнения единого консолидированного бюджета страны, отличавшейся высокой степенью централизации управления.

На данный момент существуют противоречия, вызванные рядом причин, среди которых можно выделить следующие:

- существует большой разрыв между потребностями регионов в финансовой помощи и возможностях федерального бюджета для ее оказания;
- отсутствуют объективные оценки бюджетных потребностей регионов. Действующая методика определения трансфертов предусматривает ежегодный пересчет основной части бюджетных расходов регионов по отчету еще 1991 г. применительно к условиям

прогнозного года. При этом используются единые для всех регионов индексы-дефляторы, а также определяемые на основе прямого счета дополнительные виды бюджетных расходов регионов. Полученные таким образом результаты имеют весьма отдаленное отношение к реальной потребности регионов в финансовых ресурсах, структуре реальных расходов. Например, расчетные расходы на 2002 г. по 35 регионам превышают их фактические бюджетные расходы 2000 г. в 1,3-2 раза, т.е. являются заведомо нереальными;

- межбюджетные отношения Федерации и ее субъектов, по существу, остаются индивидуализированными;

- предоставление регионам финансовых ресурсов никак не связано с выполнением региональными властями требований государственной экономической политики;

- большая часть федеральных средств по-прежнему поступает в регионы по неформализованным каналам, без предварительного распределения в федеральном бюджете. По итогам 2000 г. доля трансфертов ФФПР в общем, объеме финансовой помощи регионам составила 47 %. Объем ФФПР оказался практически равен величине средств, перечисленных в регионы в порядке взаимных расчетов. Кроме того, в течение 2000 г. субъекты РФ получили из федерального бюджета ссуды, половина которых на конец бюджетного года осталась непогашенной;

- в настоящее время налоговая база регионов фактически считается методом «от достигнутого», что не стимулирует развитие собственной налоговой базы на местах и наращивание собственных налоговых усилий регионального руководства.

Наряду с указанными факторами большое влияние на обострение противоречий между центром и регионами оказывает практика принятия федеральных законов, влекущих увеличение расходов или снижение доходов бюджетов субъектов Федерации без определения источников финансирования.

Но правительство Российской Федерации во взаимодействии федерального центра и регионов выделяет также и положительные результаты:

- переход к новой методике распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации на принципах выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с одновременным созданием стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики;

- реализацию соглашений с субъектами РФ об оздоровлении финансов и условий предоставления финансовой помощи из федерального бюджета;

- создание базовой схемы закрепления расходных полномочий за федеральными, региональными и местными бюджетами на основе принципов территориального масштаба;

- разработку методики определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, которая рассматривается в качестве механизма инвестиционной поддержки регионов;

- установление Налоговым кодексом РФ (первая часть) перечня федеральных, региональных и местных налогов и упорядочение налоговых полномочий властей разных уровней.[56]

Для того чтобы региональные и местные власти имели реальную бюджетную самостоятельность и несли полную ответственность за принимаемые решения необходимо следовать основным правилам, а именно:

- четкое разделение расходных полномочий;

- стабильное закрепление доходных источников, отвечающее расходным полномочиям и ответственности властей разных уровней;

- объективное и “прозрачное” бюджетное выравнивание, перераспределение ресурсов между регионами.

Без разграничения расходных полномочий вся система межбюджетных отношений лишается объективного фундамента, становится политически обусловленной и непрозрачной.

Четкое разделение расходных полномочий. Действующая модель межбюджетных отношений до сих пор ориентирована преимущественно на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов. Такая модель не может эффективно работать, поскольку в ней не предусмотрен принцип распределения бюджетных полномочий. Необходимо разумное разграничение и законодательное закрепление бюджетных полномочий между всеми уровнями власти, исходя из полномочий, закрепленных за каждым уровнем власти Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. При этом, передача на муниципальный уровень исполнения отдельных государственных полномочий должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых средств или источников доходных поступлений из бюджетов других уровней.

Так как, выполняя расходные полномочия по федеральному законодательству, отвлекая доходы местных бюджетов на них, местные бюджеты не имеют возможности сократить собственные расходы, которые относятся к ведению муниципалитета. Бюджетный кодекс проблему разграничения расходных полномочий обозначил, но не решил. Нечетко разграничены расходы, поэтому региональные и особенно местные бюджеты перегружены так называемыми “нефинансируемыми мандатами” — финансовыми обязательствами, возложенными на них решениями вышестоящих властей без предоставления источников финансирования. Статья 85 БК предусматривает финансирование вопросов совместного ведения, но не уточняет, в каком случае финансирование должно идти из федерального бюджета, в каком из регионального или местного бюджета? Поэтому, с точки зрения Министерства финансов и НИФИ Минфина, необходимо, чтобы все

расходы, производимые тем или иным звеном бюджетной системы, отвечали определенным требованиям.

ФЗ № 154 “ Об общих принципах организации местного самоуправления” также гласит, что органы местного самоуправления могут выполнять не только возложенные на них задачи, отнесенные к их ведению, но и брать на себя полномочия государственной власти, выполнять полномочия, переданные органами государственной власти местному самоуправлению.[4]

В случае передачи им таких полномочий в расходной части местного бюджета расходы по исполнению государственных полномочий должно быть представлены в виде отдельных статей расходов по исполнению каждого отдельного государственного полномочия, переданного на муниципальный уровень. В статье 36 ФЗ № 154 по этому поводу прямо говорится: "В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации". В доходной части должны быть определены источники финансирования государственных полномочий, выполнения законов, принятых на федеральном или региональном уровнях, которые органы межрегионального управления обязывает выполнять.

Необходимо предусмотреть и такой вариант — финансирование местным бюджетам исполнение государственных полномочий через повышение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов.

Стабильное закрепление доходных источников. Речь идет о реформировании межбюджетных отношений налоговой системы. Федеральное правительство поставило вопрос о разделении налоговых поступлений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. А в субъектах Федерации вопрос о разграничении на постоянной основе налоговых поступлений между региональным уровнем и местными бюджетами никак не решается. У местного самоуправления до сих пор не сформировалась необходимая материальная база в виде целостной системы его финансового

обеспечения. Более того, статистические данные свидетельствуют, что эта база все более размывается. Например, в 1998-2002 гг. имело место сокращение доли местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации по доходам — с 27,6% до 21,4%. В этот же период времени происходил рост доли местных бюджетов в расходной части — с 28,5% до 31,6%. Доля региональных бюджетов в консолидированном бюджете по доходам возросла с 16,5% до 29,1%, закономерно подкрепив рост удельного веса и их бюджетных расходов — с 10,1% до 21,8%.

Итоги 2002 г. показывают, что около половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства в настоящее время сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети — на уровне субъектов федерации, лишь около одной пятой на уровне местных и муниципальных бюджетов.

Из финансово-экономических обоснований, приложенных к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс...», следует: доля доходов от федеральных налогов и сборов, закрепляемая за бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, в 2005 году составит практически 80 % налоговых доходов этих бюджетов. Согласно отмеченным обоснованиям в будущем году финансируемые расходные обязательства субъектов Федерации увеличатся на 305 млрд. руб. Такой рост финансовой нагрузки на региональные бюджеты при одновременном усилении и в зависимости от отчислений от федеральных налогов и сборов (и от помощи федерального бюджета) существенно ослабит финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации.[78] В настоящее время большинство бюджетов муниципальных образований являются дотационными.

Абсолютный и относительный рост их количества в общей совокупности бюджетов муниципальных образований продолжает возрастать. Не реализуется важное положение действующего бюджетного законодательства (ст.9 закона "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов

государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления"), которое гласит, что уровень закрепленных за муниципальным образованием бюджетных доходов должен быть не менее 70% общей суммы двух составляющих (закрепленной и регулирующей) доходной части минимального бюджета (без учета дотаций).

В то же время за счет бюджетов муниципальных образований финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85% — на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов, 80% — на коммунальные услуги, 60% — на содержание жилья. Поэтому совершенно закономерно, что система социальной защиты, которая в настоящее время в большей своей части передана на местный уровень, не может нормально функционировать из-за недостатка средств в местных и муниципальных бюджетах для ее реализации. Налицо кризис формирования доходной части местных бюджетов, а, следовательно, и местных финансов в целом за счет собственных доходов и все большая их зависимость от бюджетов других уровней (в первую очередь от регионального). Сложившаяся ситуация ведет к дискредитации местной власти и, как следствие, государственной власти вообще.

Вместе с тем приходится признать и справедливость требований органов местного самоуправления о придании системе местного налогообложения более действенного характера.

Прежде всего, нужно четко различать разграничение налоговых полномочий, то есть право вводить те или иные налоги, устанавливать их ставки, и распределение налоговых доходов. Для этого в федеральной налоговой политике следует большее внимание уделить развитию муниципальной налоговой системы, а также ее институциональной базы.

Необходимо определить и законодательно закрепить устойчивый блок местных налогов и сборов, поступающих напрямую в местные бюджеты, также законодательно установить на федеральном уровне предельно допустимый

дефицит местного бюджета, который не должен превышать фиксированной величины, исчисляемой в процентах. Эта мера должна заставить субъекты Российской Федерации установить для муниципальных образований собственные нормативы отчислений от региональных налогов и способствовать сбалансированности местных бюджетов.

Важнейшим блоком для формирования местных финансов и доходной части местных бюджетов являются местные неналоговые доходы. Эти доходы, а так же иные положения хозяйственного права, касающиеся полномочий местного самоуправления и его органов, в настоящее время, за исключением приватизационного законодательства, находятся в стадии становления.

Все принятые в 90-е годы законы провозглашают обязанность органа власти вышестоящего уровня, в случае принятия им решения в ходе исполнения бюджета, приводящего к уменьшению доходов и увеличению расходов бюджета нижестоящего уровня, компенсировать за счет своего бюджета недостающие для сбалансирования минимального бюджета средства. Такая же обязанность возникает у органа власти вышестоящего уровня при принятии им решений, наносящих ущерб бюджету нижестоящего уровня.

В период осуществления в России экономических реформ, когда не только бюджетное законодательство России, но и главный Закон государства гарантирует полную финансовую самостоятельность всех органов власти в формировании и исполнении их бюджетов, простая констатация принципа компенсации местным бюджетам выпадающих доходов и увеличивающихся расходов недостаточна, нужен четкий механизм такой компенсации и ответственность за невыполнение. Отсутствие такого механизма сказывается на протяжении последних лет. Все эти годы между центром (в основном федеральными органами) и органами власти субъектов Федерации, выражающими в данном случае интересы и органов местного самоуправления, идут нескончаемые споры о том, произведена или нет такая компенсация буквально по каждому федеральному закону, затрагивающему интересы местных бюджетов.

Сложность состоит еще и в том, что нынешнее законодательство четко не прописывает порядок взаимоотношений федерального бюджета и местных бюджетов. Принимаемые же федеральные законы, касающиеся снижения налогов и увеличения бюджетных расходов в большинстве своем затрагивают как раз интересы органов местного самоуправления. Компенсация же средств бюджетам субъектам федерации из федерального бюджета не означает автоматической передачи этих ресурсов местным бюджетам.

ФЗ № 126 "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" дает право органам местного самоуправления принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации".[6] Решение, на наш взгляд, правильное, но опять же оно половинчатое. Ведь расходы местных бюджетов в основном связаны с нуждами населения страны. И если государственный орган принял решение, направленное на улучшение жизни населения, то оно не может исполняться частично. Кроме того, не может в стране быть положения, когда федеральный закон в одном районе выполняется полностью, а в другом - наполовину, когда решение о повышении заработной платы всех бюджетных работников по учителям, допустим, выполняется, а по врачам - нет.

Согласно статье 131 Бюджетного Кодекса механизм компенсации состоит в том, чтобы одновременно с принятием таких решений государственные органы власти вносили соответствующие поправки в Законы о федеральном бюджете и бюджете субъекта федерации на соответствующий год, компенсирующие увеличение расходов, снижение (выпадение) доходов. Следовало бы в Кодексе еще добавить, что в поправках к Законам о бюджетах должны быть указаны дополнительные расходы федерального бюджета или бюджета субъекта федерации на компенсацию местным бюджетам с адресным их направлением по каждому субъекту федерации, и соблюден баланс самого бюджета вышестоящего уровня. В случае же увеличения расходов местных бюджетов с компенсацией им этих расходов за счет увеличения ставок налогов,

или введения новых налогов, или увеличения отчислений от федеральных налогов в пользу субъектов федерации, должны приниматься соответствующие поправки в налоговое законодательство.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что механизм внесения поправок в текущем финансовом году в бюджет вышестоящего уровня власти не сможет полностью гарантировать местным бюджетам компенсацию выпадающих доходов или увеличения их расходов в последующие годы. Для сохранения финансовой устойчивости бюджетов местного самоуправления было бы более правильным предусмотреть, что при уменьшении доходов или увеличении расходов местного бюджета вследствие решений, принимаемых органами государственной власти другого уровня, соответственно производится передача отдельных видов доходов полностью или частично на постоянной основе с соответствующим изменением налогового и (или) бюджетного законодательства.

Объективное и “прозрачное” бюджетное выравнивание. Только после четкого разграничения расходных полномочий и доходных источников можно переходить к распределению финансовой помощи. Общие подходы к построению эффективной системы “горизонтального выравнивания” или, что-то же самое, распределению финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ, известны: объективные критерии и формулы; максимальная прозрачность, использование объективных оценок бюджетных потребностей (нормативов и индексов удорожания) и возможностей (налогового потенциала), разделение текущей и инвестиционной поддержки, обусловленность предоставления финансовой помощи.

Современная модель межбюджетного выравнивания не позволяет развиваться даже относительно благоприятным регионам-донорам, т.к. именно на них лежит бюджетная нагрузка. В стране имеется большое разнообразие и неравенство бюджетно-налоговых потенциалов субъектов Федерации, реально существует неравенство финансовых возможностей, которые тот или иной субъект может обратить на реализацию своих функций. Но данные проблемы

невозможно решить в рамках ФФПР. Реформирование бюджетной системы следует проводить в направлении возрастания финансовой самостоятельности регионов, совершенствования доходной базы региональных бюджетов; разработки бюджетных технологий, стимулирующих развитие налогооблагаемой базы регионов; подключения программных схем выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов Федерации. Например, в 2000 г. регионы-доноры только в рамках рассматриваемого Уральского округа имели бюджетную обеспеченность ниже среднероссийской (Челябинская область — 65,9%, Свердловская область — 70,6%) и превышающую данный показатель (Ханты-Мансийский АО в 9 раз, Ямало-Ненецкий АО в 8 раз). В 2000 г. при перевыполнении доходов федерального бюджета объем ФФПР был увеличен. В результате этого среднедушевые бюджетные расходы ряда субъектов Федерации — реципиентов оказались выше, чем в регионах-донорах. Свердловская область по этому показателю на 38 месте, впереди — такие субъекты Федерации, получающие помощь из ФФПР, как Орловская область, Республика Тыва, Кемеровская область, Удмуртская Республика, Оренбургская область, и др. По итогам 2000 г., бюджетные расходы на душу населения колеблются от 62,7 тыс. руб. (Ханты-Мансийский АО) до 2,4 тыс. руб. (Пензенская область). Разрыв в этом показателе на одного жителя составил в 26 раз, в то время как, по нашим расчетам, ориентировочный индекс бюджетных расходов самых южных и самых северных территорий отличается в 5—6 раз. Основа данной ситуации кроется в ключевых показателях бюджетного выравнивания.[56]

Первый из них — индекс налогового потенциала (на базе валового регионального продукта), определяемый как налоговый потенциал территории субъекта РФ, отнесенный к среднему по РФ. Расчет этого индекса через валовой региональный продукт, отнесенный к среднероссийскому показателю, не имеет экономической обоснованности по многим причинам. В качестве показателя, характеризующего возможность обеспечить финансирование бюджетных расходов региона, используется показатель -

“добавленная стоимость в основных ценах”. Добавленная стоимость по экономическому содержанию представляет собой сумму прибыли организаций и заработной платы граждан, которые не являются средствами государства (прибылью организаций распоряжаются сами организации, заработной платой — граждане) и не могут сравниваться с необходимыми расходами государства. Существующая методика позволяет отдельным субъектам Федерации, получающим финансовую помощь, не только наращивать добавленную стоимость региона, но и объявлять свою территорию “зоной льготного налогообложения”. В то же время регионы-доноры вынуждены устанавливать на своей территории максимально возможные ставки налогов, не имеют возможности предоставлять налоговые льготы и даже при этих условиях испытывают острый недостаток средств для финансирования минимально-необходимых расходов. Объективность данного индекса подвергается сомнению тем, что в 2000 г. пять регионов из 89 обеспечили 54,7% всех поступлений в бюджет (г. Москва — 30,5%, Тюменская область — 11,5%, в том числе Ханты-Мансийский АО — 8,8%, Московская область — 6%, г. Санкт-Петербург — 3,7%, Самарская область — 3%).

В России, объединяющей 89 самостоятельных территориально-административных образований, проблема расчета валового продукта для каждого региона стоит особенно остро, так как методика расчета потенциала не учитывает изменения ни налогового, ни бюджетного законодательства.

Второй показатель бюджетного выравнивания - индекс бюджетных расходов (ИБР), представляющий собой оценку относительных расходных потребностей субъектов РФ (по отношению к среднероссийскому уровню), для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг по основным социально-значимым видам расходов. Расчет по ИБР не ведет автоматически к равенству реальной обеспеченности конкретными видами услуг, что объясняется в первую очередь неодинаковым уровнем развития (состояния) бюджетной сферы и, как следствие, разными масштабами

бюджетных расходов территорий. Разная степень экономического развития регионов задает разный удельный вес бюджетной сферы в обеспечении реальных потребностей населения (платные, льготные услуги и пр.). Кроме того, при сокращении собственных бюджетных доходов субъект Федерации имеет больше прав на получение средств из федерального бюджета, и наоборот.

Таким образом, основные показатели бюджетного выравнивания несовершенны так же, как и цель бюджетного выравнивания, — равенство бюджетной обеспеченности, не создающая предпосылок для выравнивания бюджетной асимметрии в стране.

Налоговые полномочия региональных и местных властей остаются весьма ограниченными, так как основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Тенденцией последних лет можно назвать централизацию налоговых доходов территориальных бюджетов на федеральном уровне, в то время как принцип самостоятельности бюджетов определяется размером и уровнем собственных доходов в объеме соответствующего бюджета. Наполняемость бюджетов региональных органов власти зависит от размеров процентных отчислений от регулирующих доходов, установление которых является прерогативой вышестоящих органов власти.

Таким образом, механизм бюджетного выравнивания не используется в качестве инструмента активной региональной политики экономического роста, он работает в отрыве от региональных интересов, без анализа и прогноза состояния бюджетов регионов. На наш взгляд, методика распределения ФФПР объективно носит выраженный конфликтный характер.

Для повышения результативности региональной политики федерального правительства необходимо четко обозначить цели и механизмы реформы, конкретизировать задачи, для решения которых существует ФФПР.[56]

С начала 1995 г. все больше субъектов Российской Федерации в своих взаимоотношениях с местными бюджетами начали применять механизм трансфертов по фиксированной формуле, учитывающей особенности субъекта Федерации и муниципальных образований. В первую очередь это касается формирования и распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Поэтому необходимо унифицировать и законодательно закрепить фиксированную формулу распределения денежных средств из этого фонда, используя норматив минимальной бюджетной обеспеченности жителей муниципального образования и государственный минимальный социальный стандарт.

Поступления от отдельных федеральных налогов должны распределяться между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве не менее чем на 3 года. Аналогичный срок предусмотрен и для распределения поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований. По действующему законодательству на органы местного самоуправления возлагается решение основных задач социальной политики, требующих значительных бюджетных расходов. При этом круг обязанностей между субъектом федерации и муниципалитетами разделен нечетко, что не позволяет определенно сказать, кто за что отвечает, ни тем более оценить эффективность соответствующей деятельности.

Нельзя не согласиться с Л.А. Дьяковой, которая, полагая, что в основу формирования межбюджетных отношений, прежде всего, должны быть положены закрепленные законодательно полномочия всех уровней власти, в то же время считает, что «определить границу между государственными и муниципальными функциями практически невозможно»[46]

Существующая система налогообложения оставляет органам местного самоуправления лишь несколько незначительных по величине налогов, что в

связи с предыдущим пунктом делает дотационными подавляющее большинство муниципалитетов в стране. Учитывая, что значительную часть своих доходов муниципалитеты получают в виде отчислений в той или иной форме от федерального и регионального бюджетов, а сами органы местного самоуправления практически не в состоянии влиять на величину своих доходов, у них нет никакой заинтересованности в их увеличении.

Существуют различные предложения относительно того, как разорвать очевидную связь между наличием безвозмездной помощи муниципалитетам со стороны вышестоящих бюджетов и отсутствием заинтересованности местных органов власти в увеличении собственных бюджетных доходов. Наряду с уже традиционными предложениями о закреплении на достаточно продолжительный срок доли каждого муниципалитета в общем объеме безвозмездной помощи, эти предложения охватывают и более специфические направления.

Так группа авторов предлагает заинтересовать муниципалитеты в получении дополнительной помощи из вышестоящих бюджетов путём «привязывания» этой помощи к выполнению муниципалитетами социально-экономических показателей: собственные доходы; кассовый план (инкассация торговой выручки); товарооборот предприятий торговли и общественного питания; закупка мяса, молока, зерна; объем промышленного производства; платные услуги; объем строительно-монтажных работ и др.»[18]. Логика этого предложения состоит в том, что органы местного самоуправления, стремясь получить большую помощь от вышестоящего бюджета, одновременно будут работать на развитие и упрочение собственной доходной базы

Тем не менее, автор считает, что помощь вышестоящих бюджетов должна выполнять, в первую очередь, выравнивающую функцию, поэтому она не может зависеть от каких-то результатов деятельности органов местного самоуправления, а также необходимо повысить долю доходов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе, соответственно снизив долю регулирующих доходов и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Когда на долю собственных доходов будет приходиться не 25%, а 90% всей доходной части местного бюджета, местные органы власти будут значительно сильнее заинтересованы в повышении собираемости налогов и росте неналоговых доходов. Многие авторы справедливо отмечают значительную степень субъективизма в формировании регулирующих доходов местных бюджетов. На практике используются различные методики межбюджетных отношений внутри субъектов федерации. Так, например, в Самарской области с 1 января 1999 г. действует новая методика межбюджетных взаимоотношений, основанная «на объективности, стабильности, равноправии всех муниципальных образований, экономическом стимулировании»[118]. По словам авторов методики, особенностью Самарской области является отсутствие серьезных внутрирегиональных экономических и природно-климатических различий, что позволило сделать методику «простой, но эффективной».

В настоящее время разработано несколько вариантов методик регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации. По замыслу авторов различные варианты отвечают различным представлениям руководителей соответствующих служб регионов о том, какие цели и какими способами должны преследоваться в процедуре распределения средств между муниципалитетами. Конкретный вариант распределения финансовых средств между местными бюджетами должен выбираться органами власти субъекта политики и существующей в регионе дифференциации налоговой базы по отдельным муниципалитетам. Те регионы, где приоритетом является социальное равенство, обеспечение равного доступа населения к бюджетным услугам в масштабе всего субъекта РФ, могут взять на вооружение варианты полного выравнивания подушевой бюджетной обеспеченности. Там, где взят курс на стимулирование экономического развития, приемлемы варианты, сочетающие выравнивание и стимулирование. Закрепление единых нормативов отчислений от регулирующих налогов может быть использован для стимулирования там, где дифференциация подушевых показателей развития

налоговой базы невелика (сопоставима с той, которая существует между субъектами Федерации, в отношении которых используется именно такой подход)[72]. Рассматривая вопросы межбюджетных трансфертов на уровне РФ - субъекты федерации, можно сказать, что размер субъекта федерации оказывает сильное влияние на величину удельной бюджетной потребности в нем. Нельзя не согласиться с Л.А. Дьяковой, что в отличие от того, что декларирует статья 31 Бюджетного кодекса РФ, подлинная самостоятельность бюджетов определяется размером и долей собственных доходов в объеме соответствующего бюджета[46]. Между тем, как следует из таблицы 1 [73], в целом по РФ местные налоги, местные неналоговые доходы, а также доходы, закрепленные за местным уровнем на постоянной основе, составили в 2002 г, 25.1% от всех доходов бюджетов местного уровня.

Таблица 1

Структура доходов бюджетов местного уровня по РФ, 2002 г.

Виды доходов	млрд.	в %
Всего доходов местного уровня власти, в том числе:	226.5	100.0
Местные налоги	27.9	12.3
Местные неналоговые доходы	10.9	4.8
Доходы, закрепленные за местным уровнем федеральным законодательством на постоянной основе	18.0	8.0
Регулирующие налоги	106.2	46.9
Субвенции	5.9	2.6
Средства по взаимным расчетам	18.8	8.2
Дотации и трансферты	36.8	16.2
Заемные средства	3.2	1.4

Изменения, внесенные в бюджетное и налоговое законодательство России в 2001-2004 гг., почти не изменили существующего положения, высокая степень концентрации средств в федеральном бюджете, на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы, заметно возросла.

Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников. В результате повысилась их зависимость от поступлений из федерального бюджета, что весьма существенно подорвало финансовую базу региональных и местных бюджетов

Все вышеизложенное позволяет нам сделать вывод, что существующая в настоящее время в России система местного самоуправления не очень удачна и нуждается в совершенствовании. Для того, чтобы определить наиболее рациональные пути ее совершенствования, целесообразно обратиться к отечественному и мировому опыту.

В зарубежных странах накоплен обширный опыт использования механизмов бюджетного регулирования для решения проблем устранения межтерриториальных различий в уровнях социально-экономического развития. Тем не менее, возможности регулирования территориального развития зависят, прежде всего, от социально-экономического положения каждой страны и характера происходящих в ней перемен. Вместе с тем фактором эффективного бюджетного регулирования выступает степень соответствия его механизмов индивидуальным для каждой страны исходным условиям и целям территориального развития.

К основным инструментам государственной финансовой помощи региональному развитию относятся следующие:

- распределение налогов (установление изменения пропорций распределения налогов между бюджетами разных уровней; предоставление права местным администрациям варьировать ставки налогов);
- трансферты из центрального бюджета;
- целевое финансирование (дотации, целевые инвестиции, средства на научно-исследовательские работы и развитие малого бизнеса, социальные выплаты);
- льготное ценообразование на продукцию естественных монополий и государственных предприятий (тарифы на услуги транспорта, связи, теплоснабжения, коммунальных и экологических служб, электроэнергию).

В зарубежных странах основной объем финансовой помощи регионам перечисляется в виде грантов из центрального бюджета в нижестоящий. Для Дании они составляют 94 %, Великобритании – 87%, Германии – 41% от общего объема помощи.(122) Кроме того, широко используется предоставление средств регионам за счет увеличения их доли в регулирующих налогах. Это свидетельствует о сложной структуре финансовой помощи территориям со стороны центральных властей европейских стран. В зарубежной практике различают системы общих, выравнивающих трансфертов и систему целевых, или специальных, трансфертов. Система общих трансфертов используется для выравнивания горизонтальных бюджетных различий с целью приведения налогового потенциала (налоговых и бюджетных поступлений) в соответствие с потребностями в финансировании необходимых расходов. В исключительных случаях с помощью системы общих трансфертов решаются вопросы помощи «проблемным» территориям. Такая практика характерна для Германии, где используется метод создания фонда общих трансфертов для предоставления финансовой помощи восточным землям.

Система целевых трансфертов применяется для реализации различных национальных социально-экономических программ, предоставляемых по специально обусловленной схеме. Схема включает ряд условий, при выполнении которых осуществляется трансферт (показатели состояния бюджета, уровень собственных бюджетных расходов по финансируемой статье, общий уровень налогообложения в регионе и другие) [122].

Система общих трансфертов используется во многих странах мира. О. Богачевой проанализирован опыт Японии в этой сфере. В стране многие префектуры и муниципалитеты получают государственную финансовую помощь в виде трансфертов, размер которых рассчитывается как разница между бюджетными потребностями и налоговым потенциалом (а не фактическим поступлением налогов.) [23]. Важным условием построения межбюджетных отношений является выбор метода разграничения на постоянной основе налогов и других платежей между уровнями бюджетной

системы. Целью разграничения налогов является создание исходных условий для сбалансированности бюджета на каждом уровне, исходя из имеющегося на данной территории налогового потенциала.

Распределение налоговых доходов между бюджетами различных уровней осуществляется по методу закрепления за конкретным бюджетом определенных источников доходов или путем использования установленной пропорции. Во Франции доходы от налога на собственность распределяется между территориями, департаментами и коммунарами в пропорции 7 : 22 : 66 и налога на недостроенную землю в пропорции 8 : 32 : 60 [122].

Исследуя зарубежный опыт бюджетного регулирования, можно сказать, что в России для обеспечения перехода от предоставления финансовой помощи по критерию «фактического» минимума к ее оказанию по критерию гарантированного минимума необходим устойчивый рост доходов бюджетов всех уровней. Только в этом случае будет достигнута стабилизация уровня жизни не только в благополучных, но и в депрессивных регионах. Таким образом, механизмы бюджетного регулирования создают возможность выравнивания условий жизни населения, проживающего на различных территориях. С этой целью при использовании совокупности различных финансовых инструментов осуществляется распределение ресурсов между федерацией, регионами и муниципалитетами. Применение этих инструментов направлено на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности территорий и базируется на законодательном разграничении бюджетных расходов и доходов.

Оптимальное функционирование бюджетного механизма возможно лишь при двух основополагающих условиях: правильное построение межбюджетных отношений между бюджетами различных уровней и баланса его доходов и расходов.

Глава 2 Формирование экономического базиса муниципального бюджета

2.1 Финансовое обеспечение муниципального бюджета

Бюджетная система страны является основной финансовой базой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий.

Направление преобразований финансовой системы РФ соответствует общемировой тенденции, формирование которой обусловлено необходимостью повышения эффективности управления в государстве путем передачи на нижние уровни власти определенных полномочий.

Формирование экономических основ местного самоуправления должно протекать в рамках бюджетного федерализма, охватывающего связи между образующими федеративные государства субъектами, а также отношения, субъектом которых выступает местное самоуправление. Одной из ключевых проблем становится ориентация бюджетной системы на закрепление за муниципальными бюджетами таких доходных источников, которые обеспечивали бы стабильное поступление доходов для выполнения возложенных на местное самоуправление функций.

Учитывая, что Российская Федерация является членом Совета Европы, целесообразно рассмотреть принципы формирования местных бюджетов для стран-членов Совета Европы Европейской Хартией местного самоуправления [99].

Статья 3 Европейской хартии предусматривает, что органы местного самоуправления должны иметь право регулировать деятельность и управлять значительной частью общественных дел в интересах местного населения.

Статья 9 Хартии гласит:

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными

собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией полномочиям;

3. Часть финансовых средств органов местного самоуправления должна обеспечиваться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом

В любой стране важнейшим условием стабильности межбюджетных отношений является создание целостной системы формирования финансовой базы бюджетов всех уровней и особенно муниципальных бюджетов. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий. Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти РФ или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими указанные решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Важнейшим элементом финансового управления органов местного самоуправления является бюджет. «Местный бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления».[2] . Являясь низшим звеном этой системы, они, образно говоря, представляют собой ее фундамент, от укрепления которого зависит прочность и надежность всей системы. В настоящее время около 60 % всех бюджетных расходов на социальную сферу и более 40 % расходов на народное хозяйство сосредоточено в местных бюджетах. Местный бюджет это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование,

утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого осуществляется органом местного самоуправления самостоятельно. Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти.

Местные бюджеты служат финансовой основой развития местного самоуправления. Его сущность проявляется в тех общественных отношениях, которые связаны с концентрацией и использованием его средств, т.е. в характеристике бюджета как экономической категории. В этом аспекте бюджет представляет собой совокупность экономических отношений, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления общих государственных и муниципальных задач и выполнения функций соответствующих органов власти и самоуправления.

Рассмотрим распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы РФ за последние годы, представленные в таблице 2.

Таблица 2

Динамика налоговых доходов по уровням бюджетной системы РФ, %.

Годы	Консолидированный бюджет РФ	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ
1	2	3	4
1995	100	42,8	57,2
1996	100	43,9	56,1
1997	100	41,9	58,1
1998	100	52,2	47,8
1999	100	49,9	50,1
2000	100	55,5	44,5
2001	100	59,8	40,2
2002	100	62,2	37,8
2003	100	58,7	41,3

Данные таблицы свидетельствуют, что с 2000 года начался процесс централизации доходов в федеральном бюджете, и доля консолидированного

бюджета субъектов Федерации снизилась к 2003 году до 41,3%. Период устойчивого снижения был обусловлен изменениями, вносимыми в бюджетное законодательство. В результате на данный момент местные бюджеты имеют устойчивый, не покрываемый доходами дефицит, который накапливается в местных бюджетах в виде долгов.

Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование – это процесс, осуществляемый органом власти вышестоящего уровня с целью выравнивания доходов бюджетов нижестоящего уровня путем распределения регулирующих доходов и перераспределения денежных средств из бюджета одного уровня в бюджет другого[57].

При осуществлении бюджетного регулирования важно учитывать, что в силу существенной дифференциации уровней развития российских муниципальных образований величины налоговых поступлений по отдельным муниципалитетам сильно колеблются. Межмуниципальные различия налоговых поступлений обусловлены такими факторами, как: особенности налогового законодательства в области установления местных налогов и сборов; диспропорции в экономическом развитии муниципальных образований; неоднородность налоговой базы; различия в налоговых усилиях властей.

В связи с этим улучшение самообеспеченности территорий должно сочетаться с реализацией стимулирующей функции межбюджетных отношений через использование метода бюджетного регулирования путем установления нормативов отчислений от регулирующих налогов, и лишь затем - посредством безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов. Усиление роли местного самоуправления в достижении основной цели управления финансовыми ресурсами государства требует совершенствования системы формирования доходов местных бюджетов.

Целью бюджетного регулирования в субъектах Федерации является обеспечение такого уровня доходов местных бюджетов, который мог бы

обеспечивать финансирование бюджетных расходов в соответствии с минимальными социальными стандартами.

Сначала обратимся к анализу современной системы бюджетного выравнивания. Главный ее недостаток - несовершенство учета межрегиональных различий. В ходе становления реального федерализма в России возникла необходимость в поиске единых оценочных критериев для определения необходимости финансовой поддержки субъектам Федерации в масштабах фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), местным бюджетам - в масштабах регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФНМО). Эти фонды наиболее соответствуют требованиям формализации расчетов и осуществляют единый подход ко всем территориям. Данные о масштабах финансовой поддержки регионов приведены в таблице 3.

Таблица 3

Объем и структура финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации из федерального бюджета, % к ВВП

Показатели	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Объем ФФПР млрд. руб.	11,9	23,6	39,6	52,9	39,2	33,7	57,4	100,4	147,5
Доля в расходах федерального бюджета, %	6,1	8,3	9,0	10,0	7,8	5,9	6,7	8,4	6,9

Как видно из таблицы, в 2000-2002 гг. произошло значительно увеличение объема ФФПР, хотя его доля в расходах федерального бюджета сильно колебалась по годам. Рост аккумулируемых в фонде средств связан с общим увеличением бюджетных доходов. Колебания его доли отражают

динамику доходов от таможенных пошлин и других федеральных доходов. Напомним, что ФФПР образуется из 14% налоговых поступлений федерального бюджета за минусом доходов ГТК.

Несмотря на ряд попыток усовершенствования методики исчисления размера финансовой поддержки, процесс реформирования межбюджетных отношений оказался незавершенным, и столь же противоречивым. Распределение по регионам или территориям средств соответствующего фонда определяется процентным соотношением, и субъекты Федерации в течение года находятся в состоянии неопределенности, так как трудно оценить, какую именно долю доходов вышестоящего бюджета реально составит трансферт. Следовательно, появляется неопределенность и нестабильность в финансировании расходов бюджетов субъектов РФ, имеющих значительную долю трансфертов в доходах.

При сравнении различных регионов этот показатель может значительно отличаться из-за воздействия объективных и субъективных факторов, что способствует углублению противоречий, по причине ряда недостатков, которыми обладала система бюджетного выравнивания до 1999 г. По мнению С.Н. Хурсевича [114], к ним относятся следующие :

1. Любая группировка регионов в ходе выравнивания неизбежно влечет за собой излишнюю поддержку одних субъектов РФ и заниженную поддержку других в одной и той же группе. Таким образом, реальный учет особенностей регионов все-таки затруднен.

2. Группировка регионов не удовлетворяет потребностям бюджетного выравнивания, не учитывает их природно-климатические особенности и социально-экономические особенности регионов, влияющие на рост их бюджетных расходов. К таким особенностям можно отнести, например, уровень цен в регионах даже одной группы. Поэтому выравнивание регионов по номинальным бюджетным душевым доходам малоэффективно и не отражает реальную бюджетную обеспеченность региона.

3. Величину душевых текущих расходов группы регионов, как показателя, характеризующего финансовые потребности входящих в него регионов, нельзя считать полностью достоверным, так как коэффициент вариации (разброса) расходов регионов даже одной группы очень высок.

4. Неудовлетворительная практика исполнения бюджета в отношении ФФПР.

Помимо этого также отсутствует четкая нормативно-законодательная база, которая способствует укреплению бюджетной асимметрии, сам механизм не направлен на стимулирование экономических реформ на местном уровне; методика расчетов трансфертов «не прозрачна», а, следовательно, неэффективна [99].

Существует обоснованное мнение, что схема распределения финансовой поддержки из регионального бюджета районам включает четыре последовательных этапа:

- зонирование - выделение однородных групп районов;
- ранжирование - упорядочение районов по степени нуждаемости в поддержке из бюджета субъекта РФ;
- нормирование – определение дифференцированных нормативов бюджетной обеспеченности районов;
- бюджетирование - определение объемов необходимых трансфертов районным бюджетам, согласованных с возможностями регионального бюджета. [96]

Серьезное влияние на доходы бюджетов оказало реформирование межбюджетных отношений и налоговой системы. При этом вопрос о разграничении доходных источников спустился на уровень «субъекты Федерации - местные бюджеты». Однако решение пока не найдено. Поэтому одним из актуальных вопросов является переход к разделению ставок налогов. Выполняя расходные полномочия по федеральному законодательству, отвлекая на них доходы местных бюджетов, последние не имеют возможности сократить собственные расходы, которые относятся к ведению

муниципалитета. На сегодняшний день единой основы законодательства в РФ не существует, особенно на уровне «субъект Федерации - муниципальные образования». Сколько в России субъектов РФ, столько и вариантов регулирования местных бюджетов.

Финансирование бюджетных расходов на уровне, задаваемом системой минимальных социальных нормативов должны обеспечить выравнивающие трансферты вместе с собственными доходами местных бюджетов и стимулирующими трансфертами. Существует необходимость разработки системы минимальных нормативов таким образом, чтобы дифференцировать и ориентировать ее на сближение уровней обеспеченности услугами населения разных муниципальных образований. Также необходимо соблюдать требование согласованности таких нормативов с общими размерами возможного трансфертного фонда.

Величина расходов муниципальных образований, а следовательно уровень благоустройства, определяется размерами доходов. Превышение расходов над доходами, то есть дефицитность бюджетов обычное явление. Доходы муниципалитетов делятся на обыкновенные - имеют регулярный, повторяющийся характер и экстраординарные, единовременные, случайные поступления. Например, в 2004 году муниципалитет города Воткинска продал с торгов ресторан «Урал» и получил добровольное пожертвование к празднику 9 мая, а также в 2001 году получил иностранный заем для реконструкции очистных сооружений.

Для того чтобы самостоятельно решать вопросы местного значения, муниципальное образование должно обладать определенными финансовыми ресурсами. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» дает понятие собственных доходов местного бюджета, в соответствии с которым последние охватывают все доходы муниципалитета, включая закрепленные и регулирующие источники. Бюджетным кодексом понятие доходов бюджета определено как «денежные средства, поступающие в безвозмездном и

безвозвратном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов государственной власти соответствующего уровня». Виды доходов бюджетов: налоговые, неналоговые, безвозмездные перечисления и доходы целевых бюджетных фондов. Рассмотрим все виды доходов муниципального образования город Воткинск.

Таблица 4

Динамика доходов бюджета города Воткинска, тыс. руб.

Наименование	2000 г.	2001г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Налоговые доходы	254430	244503	223033	240647	253921
Неналоговые доходы	5023	7112	9533	18099	16500
Финансовая поддержка	13147	135008	234097	215809	121725
Дефицит	0	0	-12440	0	27042
Баланс	293659	379123	447424	519723	490220

Сумма доходной части финансовых ресурсов на 2004 год составила 1585,3млн.руб, в том числе:

- налоговые поступления – 44,1%
- неналоговые поступления – 1,5%;
- фонд финансовой поддержки из бюджета УР – 12%;
- средства Единого социального налога (ЕСН) – 32,8%;
- дотация из Пенсионного фонда – 9,2%;
- финансирования целевых программ из бюджета УР и РФ – 0,4%.

Информация по поступлениям налогов в городской бюджет от предприятий города – таблица 5 и приложение 6.

Таблица 5

Динамика поступлений налогов в городской бюджет города Воткинска

Наименование предприятия	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	Млн. руб	Доля в %	Млн. руб	Доля в %	Млн. руб	Доля в %
От крупных и средних промышленных предприятий	155	69,5	130,6	54,3	117,6	46,3
Из них:						
- ФГУП «Воткинский завод»	53,01	34,2	96,3	73,7	63,7	54,2
- НГДУ	93	60	17,6	13,5	21,6	18,4
- ОАО «Торговый дом ВЗ»	-	-	-	-	11,5	9,8
- ООО ПКФ «Техновек»	-	-	-	-	4,2	3,6%
Всего поступило налогов в МБ	223	100%	240,6	100%	253,9	100%

Количество налогов и сборов резко уменьшилось, что, соответственно, привело к уменьшению доходной части муниципального бюджета.

Неналоговые доходы муниципального образования города Воткинска за период с 2000 – 2004 гг. представлены в таблице 6.

Таблица 6

Динамика неналоговых доходов в бюджете г. Воткинска, тыс.руб.

Виды доходов	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Неналоговые доходы	5023	4053	9533	18099	16500
Доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности или от деятельности муниципальных организаций	2945	2473		14932	13500
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности				14414	13500
Арендная плата за земли городов и поселков				6049	4500
Прочие доходы от сдачи в аренду имущества				8378	9
Штрафные санкции	2064	1580	2010	3056	3000

Рост неналоговых доходов произошел за счет передачи государственной и ведомственной собственности в муниципальную и сдачу ее в аренду.

Отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов муниципального образования г. Воткинска за период 2000-2004 гг. представлены в таблице 7.

Таблица 7

Налоговые доходы города Воткинска, тыс. руб.

Наименование	2000г	2001г	2002г	2003г	2004г
Налог на прибыль	152814	104375	140902	145255	167800
Налог на прибыль организации, зачисляемые в местные бюджеты	99854		26620	8164	8000
Налог на доходы физических лиц	52960		114282	137091	159800
Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы	29375		20985	18445	6960
Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья			1007	4660	5260
Лицензионные и регистрационные сборы			2	9	0
Налог с продаж			19976	13776	1700
Налоги на совокупный доход	6579	4669	4877	7297	8500
Единый налог, с упрощенной системой налогообложения				6012	4500
Единый налог для определенных видов деятельности				1285	4000
Налоги на имущество	29081	26990	44886	54186	55231
Налог на имущество физических лиц			2661	3558	4100
Налог на имущество предприятий, зачисляемые в местные бюджеты			42141	50255	50741
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения			84	373	390
Платежи за пользование природными ресурсами	4546	4410	9006	12634	13090

Продолжение таблицы 7

Налог на добычу полезных ископаемых			122	23	50
-------------------------------------	--	--	-----	----	----

Платежи за пользование водными объектами			1209	1588	640
Земельный налог			7675	11023	12400
Прочие налоги, пошлины и сборы	34109	7573	2377	2830	2340
Государственная пошлина	734		1238	1800	2100
Местные налоги и сборы	33370		1139	1026	240

Структура налоговых доходов показывает большие скачки по отдельным видам налогов. Основная причина - перераспределение налогов в федеральный центр, поэтому органам местного самоуправления очень сложно планировать не только развитие поселения, но и решение вопросов жизнеобеспечения населения. По мнению автора, необходимо закреплять федеральные и региональные регулирующие налоги на более длительный период. Улучшение финансового состояния муниципалитетов возможно лишь при условиях прекращения дальнейшей централизации налоговых доходов. Между тем, на протяжении последних лет наблюдается устойчивая тенденция их консолидации в федеральном бюджете. Так, в 1999 году доля налоговых доходов, передаваемых в региональные бюджеты, составляла 50,8 % налоговых доходов консолидированного бюджета РФ, в 2000 году – 52,0 %, в 2001 году – 59,7 %, а в 2002 году – 60 % [84]. Такое соотношение финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения доходных и расходных полномочий разных уровней бюджетной системы страны, явно противоречит интересам местного самоуправления.

Для характеристики местного бюджета, государственных социальных стандартов и бюджетной обеспеченности используется понятие "минимальный бюджет". Минимальный бюджет - «расчетная, на очередной период, сумма доходов консолидированного бюджета нижестоящего уровня, покрывающая гарантируемые вышестоящим органом власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулируемых доходов, дотациями, субвенциями»(75). Данным законом РФ за органами местного самоуправления

закреплена функция обеспечения удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности и государственные социальные стандарты до сих пор окончательно не разработаны и не введены. Однако в некоторых субъектах РФ эти нормативы и стандарты установлены, но ограничение по составу нормированных показателей, причем, далеко не первостепенных для местного самоуправления, снижает эффективность перечня социальных нормативов и норм, утвержденного Правительством РФ. Растущий бюджетный дефицит, размер которого не должен превышать 10% объема доходов без учета финансовой помощи, свидетельствует о нереальности принятых местных бюджетов.

Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. (ст. 1) дал понятие минимального бюджета применительно к местным бюджетам, увязывая его с государственными социальными стандартами: минимальный местный бюджет — это расчетный объем доходов и расходов местного значения, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты.

Бюджетный кодекс РФ 1998 г. взамен термина «минимальный бюджет» применяет более точный — «минимальная бюджетная обеспеченность», увязывая его с минимальными государственными стандартами, которые определены как "государственные услуги, предоставление которых гарантируется государством гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации" [2]. В свою очередь, "минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов" [75], называется минимальной

бюджетной обеспеченностью. Реализация норм о минимальных государственных стандартах и их минимальной бюджетной обеспеченности — важное условие выполнения государством своих социальных обязанностей перед гражданами. Нормативы бюджетного финансирования в муниципальных образованиях жестко диктуются субъектом Федерации и, соответственно, безоговорочно используются муниципалитетами при прогнозировании своих расходов. Таким образом, полностью отсутствует самостоятельность муниципальных образований в плане формирования своих расходов. Расходы бюджета – денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Расходная часть местных бюджетов включает расходы, связанные с: решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ; осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам.

Расходы муниципального образования города Воткинска за 2000-2004гг представлены в таблице 8.

Таблица 8

Динамика расходных статей в бюджете города Воткинска, тыс. руб.

Наименование	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Всего расходов	293659	379123	471424	519723	492321
Органы местного самоуправления	9906	14230	17940	24431	23750
УВД	556	620	610	840	700
Рыболовство (земельный ресурс)	6578	6929	2377	50	30
Развитие рыночной инфраструктуры			115	130	230
ЖКХ	102375	122375	91761	105647	85988
Чрезвычайные ситуации	857	968	1425	1200	1000
Образование	83878	121095	173618	186687	194962
Продолжение таблицы 8					
Культура	3883	6909	12100	15247	14780
СМИ			115	120	100

Здравоохранение	53849	78582	126393	137653	140280
Промышленность, энергетика, строительство		910	13396	12105	4140
Физическая культура	804	1183	2300	2357	2250
Страховая медицина	5241	7739	8842	9276	9241
Социальная политика	14061	5555	10165	10357	8360
Муниципальный долг	0	0	0	1140	0
Прочие	1935	8384	8212	7513	6510

Анализ расходов муниципального образования показывает:

- большая доля расходов падает на социальную сферу: на образование и социальную сферу, а именно оплату труда;
- расходы на ЖКХ уменьшаются из городского бюджета, в связи с финансированием за счет населения;
- финансирование отраслей социальной сферы – культура и спорт по остаточному принципу.

Если сравнить официальные данные расходных и доходных полномочий на 2004 год: расходные полномочия составляли 32 % консолидированного бюджета страны, а доходные – 23 %. [25] С принятием бюджетного и налогового кодексов были ликвидированы многие местные налоги, что существенно ослабило местные бюджеты. В то же время отсутствие долговременного закрепления пропорций в налоговых и бюджетных законах является особенностью системы разделения налоговых доходов в России. В ежегодном ФЗ «О федеральном бюджете» определены правила распределения налогов между Федерацией и ее субъектами, а между субъектами Федерации и местными властями в ежегодном законе о бюджете соответствующего субъекта. Если в отношении всех субъектов Федерации действуют единые нормы распределения федеральных налогов, то при распределении налоговых поступлений внутри субъектов применяются самые различные варианты: единые нормативы, дифференцированные нормы по всем или нескольким налогам, дифференцированные нормы в отношении городов регионального значения и других территориальных единиц. Регулирование

бюджета, осуществляемое на основе единственного критерия объема фактического сбора налога, делает систему распределения малоэффективным инструментом горизонтального выравнивания. По причине отсутствия более эффективных методов, важным средством вертикального выравнивания бюджетной системы стало постоянное изменение пропорций распределения налоговых доходов. Но, с другой стороны, происходит ограничение бюджетной самостоятельности муниципальных образований, невозможность планирования бюджетных поступлений, и соответственно ненадлежащее исполнение полномочий органами местной власти.

При формировании минимальных местных бюджетов следует стремиться, во-первых, к уменьшению дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Во-вторых, к снижению зависимости местных бюджетов от средств бюджетного регулирования и повышению самостоятельности органов местного самоуправления в плане формирования своих расходов и определения направлений расходования средств финансовой поддержки. Поэтому, на региональном уровне, необходимо законодательное закрепление процедуры формирования минимальных местных бюджетов, в том числе право муниципалитетов участвовать в корректировке нормативов. Для преодоления нарастающего кризиса межбюджетных отношений, снижения социальной напряженности и создания благоприятных условий для укрепления бюджетов муниципальных образований необходимо использовать индивидуальный подход к определению формы и величины финансовой поддержки муниципалитетов на фоне общего совершенствования методики распределения ФФПМО, повышение самостоятельности территорий в определении своих минимальных бюджетов и разграничение расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы. В этой связи реформа межбюджетных отношений должна проходить одновременно по следующим направлениям:

1. Разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, что предполагает закрепление

за каждым уровнем бюджетной системы финансирования определенного перечня расходов, а также определение расходов их совместного финансирования;

2. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы, что предполагает разделение налоговых поступлений и неналоговых доходов между бюджетами разных уровней, установление нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в соответствии с действующим законодательством. Распределение поступлений от федеральных налогов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами должно проводиться на основе (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований не менее чем на 3 года;

3. Совершенствование методики распределения средств ФФФПР, назначение которого - выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Современное распределение средств ФФПМО также не может считаться эффективным вследствие отсутствия учета всех территориальных особенностей, как в составе РФ, так и в составе субъекта Федерации. Следует отметить, что выравнивающие трансферты вместе с собственными доходами местных бюджетов и стимулирующими трансфертами должны обеспечить финансирование бюджетных расходов на уровне, задаваемом системой минимальных социальных нормативов. Система минимальных нормативов должна быть дифференцирована и ориентирована на сближение уровней обеспеченности услугами населения разных муниципальных образований.

Таким образом, чтобы достичь полной социально-экономической стабилизации муниципальных образований в кратчайшие сроки, необходимо провести корректировку бюджетного и налогового законодательства. Немалую роль при оценке эффективности отводят конечному результату деятельности организации в целом, рассматривается степень его соответствия закрепленных за организацией задач и функций.

Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ противоречивы, готовность предоставления реальной методической, финансовой и иного вида помощи лишь декларируется, а чрезмерная централизация власти не способствует позитивному ходу социально экономических реформ. Вследствие этого, реальное сотрудничество органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления ограничивается указаниями, инструкциями и контролем за деятельностью муниципальных Советов и администрации. Только определив ответственность органов власти за нарушение минимального гарантийного бюджета, усилив контроль за исполнением бюджета органами местного самоуправления, упорядочив перечень доходных источников наполнения муниципальных бюджетов доходными средствами можно решить важнейшие вопросы обеспечения социально-экономического единства на территории всех муниципальных образований.

С 2006 года вводится реформа местного самоуправления, которая предполагает создание муниципальных образований двух уровней, наделение их соответствующими доходными и расходными полномочиями. Внедрение данной реформы должно привести к повышению эффективности управления муниципальными образованиями и частичному решению проблем местных органов власти. Реформы законодательства местного самоуправления, его организационных основ, повышение степени самостоятельности местных бюджетов и разделение компетенции властей по вопросам бюджетного регулирования, развитие контрольно-аналитической работы в бюджетном процессе являются важнейшими направлениями реформирования бюджетной системы РФ в целом. Для решения этого вопроса необходимым считается активное участие и тесное сотрудничество по организационно-правовым и экономическим вопросам всех уровней власти.

2.2 Оценка факторов, оказывающих влияние на уровень устойчивости бюджета

В современных условиях важным требованием становится соответствие местных финансовых ресурсов функциям местного самоуправления. Величина и уровень собственных доходов в объеме соответствующего бюджета определяют его самостоятельность. Вместе с тем Бюджетный кодекс, как было сказано выше, не гарантирует региональным и муниципальным образованиям нужного уровня собственных доходов. В Российской Федерации насчитывается около 30 тыс. местных территориальных единиц с органами административного управления. Из них только около 12 тыс. обладают статусом муниципальных образований. Самостоятельные бюджеты имеют около 5 тысяч субъектов Федерации.

Наполняемость местных бюджетов доходными источниками определяется вышестоящими органами власти. Местные бюджеты – один из главных каналов доведения до населения конечных результатов производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными группами граждан.

Поэтому важное значение имеет устойчивость бюджета, которая дает возможность исполнить в полной мере функции органов местного самоуправления. Предлагаются следующие методы определения степени устойчивости местных бюджетов.

1. Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при условии, если

$$P_m < D_c + D_p,$$

P_m - минимальные расходы бюджета;

D_c - собственные доходы бюджета;

D_p - регулирующие доходы бюджета.

$$D_c : D = 60 - 70\%,$$

$$D_p : D = 30 - 40\%,$$

$$З : P = 10 - 15\%,$$

D – общая сумма бюджетных доходов;

P – общая сумма бюджетных расходов;

Z - бюджетная задолженность (в % к планируемым расходам бюджета).

2. Нормальное состояние

$$P_m = D_c + D_p,$$

$$D_c: D = 40 - 50\%,$$

$$D_p : D = 50 - 60\%,$$

$$Z : P = 30 - 35\%.$$

3. Неустойчивое состояние

$$P_m = D_c + D_p + D_d,$$

D_d - дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (свободные остатки бюджетных средств, внебюджетных средств и др.).

$$D_c: D = 5 - 10\%,$$

$$D_p : D = 90 - 95\%,$$

$$Z : P = 40 - 50\%.$$

4. Кризисное состояние

$$P_m > D_c + D_p.$$

В ходе бюджетного года и по окончании его годового цикла местные органы власти постоянно проводят аналитическую работу по результатам составления и исполнения бюджета.

Следует отметить, что в современной практике работы финансовых органов применяется, главным образом, анализ исполнения бюджетных показателей. Вопросы же, связанные с анализом состояния бюджетов, их устойчивости, еще недостаточно разработаны. В то же время в современной экономике, повышения роли местных органов власти и местных бюджетов в решении экономических и социальных задач, проблемы устойчивости местных бюджетов и анализ этих проблем очень актуальны.

Анализ бюджета преследует ряд целей:

- оценка конечных результатов составления и исполнения бюджета;

- обоснование параметров показателей при формировании бюджета;
- выявление факторов и причин, оказавших влияние на невыполнение плановых показателей бюджета;
- обоснование принятия и проверка выполнения постановлений и решений органов власти в сфере управления;
- выявление резервов при составлении и исполнении бюджета;
- выявление недостатков в деятельности получателей бюджетных средств, приводящих к нерациональному, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных ассигнований;
- определение экономической и социальной эффективности бюджетных расходов;
- выявление недостатков в работе финансовых органов в ходе составления и исполнения бюджета и подготовка предложений по их устранению; совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Анализ бюджета ведется отдельно по доходам и расходам.

Для проведения анализа бюджета используются определенные методы и инструментарий. Наиболее простой метод – сравнение, когда бюджетные показатели отчетного периода сравнивают либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисным). При сравнении показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и другие. Следующий метод – группировки, когда показатели группируются и сводятся в таблицы. Это позволяет проводить аналитические расчеты, обнаружить тенденции развития отдельных явлений, их взаимосвязи, факторы, влияющие на изменение показателей. Метод цепных постановок, или элиминирования, заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным. При этом все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

В качестве инструментария для бюджетного анализа могут использоваться бюджетные коэффициенты – относительные показатели финансового состояния территории, которые выражают отношения одних абсолютных бюджетных показателей к другим. Бюджетные коэффициенты используются для сравнения показателей финансового состояния конкретной территории с аналогичными показателями других территорий, для выявления динамики развития показателей и тенденций изменения финансового состояния территории.

Для бюджетного анализа могут использоваться:

- 1) горизонтальный анализ, в ходе которого сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;
- 2) вертикальный анализ, в результате которого определяется структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияния на общие результаты;
- 3) трендовый анализ, который проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;
- 4) факторный анализ, суть которого заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели.

Проведение анализа бюджета дает возможность получить необходимую информацию представительным и исполнительным органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении финансовой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением.

Итог анализа бюджета местным органам власти позволяет:

- 1) определить уровень финансовой самодостаточности территорий, состояние базы ее собственных доходов;

- 2) определить уровень устойчивости территориального бюджета;
- 3) выявить факторы, воздействующие на финансовое положение территории, и степень влияния этих факторов на бюджет;
- 4) определить приемлемость и справедливость с точки зрения населения проводимой местной администрацией бюджетной политики.

В виду особой значимости бюджета в социальном плане и с точки зрения развития экономики муниципалитета необходимо рассмотреть пути увеличения доходной базы муниципального образования.

Органы местного самоуправления – это власть, которая получает часть средств для реализации своих функций из налоговых источников.

В условиях несовершенства налогового законодательства значительное влияние на устойчивость бюджета оказывает структура налоговых изъятий в бюджет соответствующего уровня. Учитывая, что большинство «переменных» налогов, являющихся регулирующими, находятся в федеральном ведении, а также, что для успешного ведения бизнеса важна предсказуемость и стабильность будущих изъятий в бюджет, представляется целесообразным использовать на региональном и местных уровнях схему «условно-переменных» налоговых ставок по платежам в соответствующие бюджеты.

Рассматривая факторы, влияющие на устойчивость бюджета, нельзя не остановиться на таком важном вопросе как проблема государственного (муниципального) долга. В настоящее время, законодательство содержит ограничения на привлечение заемных средств бюджета и объем государственного (муниципального) долга лишь в текущем или планируемом году. В этих условиях возможны ситуации, когда заимствования будут привлекаться в течение ряда лет в объемах, не противоречащих требованиям законодательства, но сроки погашения по всем этим займам будут приходиться на какой-либо один год. При этом может оказаться, что объем выплат, необходимых для погашения и обслуживания долга, сравняется с объемом бюджета, что практически «обвалит» бюджет и приведет к дефолту со всеми неблагоприятными для региона последствиями. Для исключения подобных

ситуаций, представляется целесообразным внести поправки в действующее законодательство, регламентирующие предельные объемы заимствования и долга, не только на текущий или планируемый год, но и допустимые условия будущих заимствований.

Наибольший экономический эффект местным органам власти в настоящее время приносит деятельность, связанная с эксплуатацией объектов муниципальной собственности, и в первую очередь земли и недвижимости. Низкие ставки арендной платы за земельные участки в черте города и постоянное уменьшение объемов муниципального имущества, вследствие его продажи, не позволяют надеяться на дальнейшее увеличение поступлений данной категории в бюджет территории. Однако их значение не следует недооценивать, так как при своей малой доходности они обладают другим весьма важным достоинством - устойчивостью, что в условиях бюджетного кризиса для муниципальных образований является не менее ценным показателем.

Ввиду особой значимости бюджета в социальном плане и с точки зрения развития экономики в регионе, необходимо рассмотреть меры по обеспечению его устойчивости и в случае недостаточности его доходов для покрытия всех расходов. Предусмотренное на этот случай Бюджетным кодексом РФ секвестирование бюджета представляется крайне жесткой мерой, влияющей на возникновение кредиторской задолженности и штрафных санкций по долгосрочным договорам государственных организаций. Поэтому следует уделять особое внимание обеспечению возможности использования различных источников для финансирования непредвиденного дефицита бюджета (к такому не относится дефицит, предусмотренный законом о бюджете на текущий год и прогнозируемые кассовые разрывы).

1) Согласно ст. 95, 96 БК РФ, источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) могут быть внутренние источники в следующих формах: государственные (муниципальные) займы,

- осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- 2) бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
 - 3) кредиты, полученные от кредитных организаций;
 - 4) поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации (муниципальной собственности);
 - 5) изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального бюджета).

Перечисленные источники существенно отличаются оперативностью привлечения средств и возможностью влияния на условия их привлечения со стороны органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

Кроме того, ФЗ «Об общих принципах...» наделяет органы местного самоуправления правами в области кредитных отношений, в том числе позволяет им создавать муниципальные банки и другие финансово-кредитные учреждения (ст. 42 «Об общих принципах ...»).

В научной литературе последних лет активно обсуждается вопрос о целесообразности создания разветвленной сети муниципальных банков. С помощью их органы МСУ могут оживить деятельность муниципальных предприятий, вовлечь в хозяйственный оборот муниципальную собственность, муниципальные земли, средства населения, участвовать в кредитовании муниципальных программ, ускорять взаиморасчеты муниципальных предприятий, размещать ценные бумаги, выпускаемые муниципалитетами.

Поскольку структура и объемы таких доходных источников муниципалитетов как передача государственного имущества в собственность муниципальных образований, зачисление регулирующих доходных источников и трансфертных платежей в местные бюджеты, а также финансирование государственных программ не отличаются стабильностью на протяжении

достаточно длительного времени, они не в состоянии целиком решить проблему обеспечения экономической самостоятельности муниципальных территорий. В этих условиях органам местного самоуправления приходится вливаться в систему рыночных отношений и заниматься как формированием собственных предпринимательских структур (муниципальных предприятий, банков, страховых компаний и т. п.), способных приносить муниципалитетам доход, так и установлением контактов с немunicipальными хозяйствующими субъектами, способными дешево и качественно удовлетворять соответствующие муниципальные потребности.

Для повышения устойчивости местного бюджета ведущими экономистами предлагается создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики (в том числе создание малых инновационных предприятий - венчурных фирм). Осуществлять подобную деятельность органам МСУ позволяет Федеральный закон «Об общих принципах...». В соответствии со статьёй 30 указанного документа, органы местного самоуправления вправе создавать предприятия для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Создание муниципальных предприятий необходимо лишь в том случае, если в муниципальном образовании отсутствуют другие предприятия данного профиля (или объем их производства недостаточен) и требуется обязательное заполнение этой ниши рынка. Муниципальные предприятия могут создаваться и для регулирования уровня цен за счет конкуренции с предприятиями иных форм собственности, в том случае, если предприятия данного профиля на территории муниципалитета уже существуют, но являются монополистами в данной сфере производства. Помимо этого, целями создания муниципальных предприятий могут являться обеспечение занятости дееспособного населения муниципального образования, а также получение дополнительных доходов в бюджет территории.

Другой формой ведения предпринимательской деятельности муниципальными образованиями является их участие в качестве соучредителя при создании предприятий с долевой собственностью. Помимо органов местного самоуправления участие в создании таких предприятий принимают и немunicipальные хозяйствующие субъекты. Подобные предприятия могут иметь различные организационно-правовые формы, но при этом муниципалитет, наряду с другими партнерами, получает полное право на участие в прибылях такого предприятия и в управлении его деятельностью.

Повышению устойчивости муниципального бюджета способствуют программы по оказанию финансовой помощи промышленным предприятиям, эффективная деятельность которых, в будущем, увеличит поступления денежных средств в бюджеты всех уровней. В этом случае, применяя сравнительный подход, можно определить ценность каждого предприятия для муниципального образования. Оценка данных предприятий должна опираться на показатели, являющиеся важными с точки зрения предприятия и муниципалитета. Для этого необходимо привлечь специалистов и выявить факторы, влияющие на экономику города.

К ним можно отнести следующие факторы:

- объем выпускаемой продукции;
- численность населения;
- уровень образования (среднее, высшее);
- расходы на городские программы;
- расходование средств на повышение квалификации;
- средняя заработная плата;
- затраты на охрану труда и экологию;
- средства на строительство жилья;
- вклад в развитие инженерных сетей;
- коэффициент загрузки оборудования;
- изношенность оборудования;
- поступления в местный бюджет;

- месторасположение территориального образования;
- текучесть кадров;
- темпы роста в процентах;
- доля на рынке;
- активность предприятия.

Объем выпускаемой продукции – показатель, применяемый в анализе деятельности предприятия и отражающий результаты его деятельности – выпущенную продукцию (услуги). По объему выпускаемой продукции можно судить о производственной мощности предприятия, о вложенных инвестициях, о размере региона, о величине потребительского спроса.

Темп роста – отношение величины экономического показателя за данный период к величине его за предшествующий период или за какой-либо другой аналогичный период, принятый за базу сравнения. Основной характеристикой скорости развития предприятия являются как раз темпы роста объема продаж. Немаловажными факторами, под влиянием которых складываются темпы роста объема продаж, являются величина оборотных средств, их прирост и скорость оборота.

Увеличение объема продаж влияет на рост доли рынка. Такой показатель, как доля рынка, достоверно отражает результаты деятельности предприятия и определяется как отношение объема продаж его товара к потенциальной емкости рынка данного товара. Увеличение доли рынка является ключевым фактором в достижении лидирующего положения на рынке, расширяет деловую активность фирмы, увеличивает ее прибыль и дивиденды.

В свою очередь объем продаж зависит от средней зарплаты. Этот показатель отражает уровень жизни населения. Следовательно, чем он выше, тем выше и уровень жизни в регионе. Уровень зарплаты влияет и на покупательскую способность населения. Также уровень средней зарплаты является показателем экономической, производственной и социальной

развитости региона, так как чем успешнее функционируют предприятия, тем больше денежных средств идет на выплату зарплаты трудящимся.

Эффективная деятельность предприятия зависит и от его местоположения. Выбор местоположения является первоначальным этапом – основополагающим. Выбирая свое местоположение, компания совершает наиболее долговременные затраты и обеспечивает длительный доход как результат деятельности на выбранном месте. Поэтому размещение влияет и на схему распределительной сети. Понижение затрат производства в результате нахождения оптимального местоположения на 10% может оказаться более легким путем снижения производственных затрат на те же 10%, которые приносят совершенствование всей системы менеджмента на фирме. Однажды осуществляемые операционным менеджером затраты, определяемые спецификой местоположения, проявляют себя длительное время, и снизить их очень трудно. Например, если завод находится в регионе с высокой стоимостью энергоресурсов, то даже хороший менеджмент, использующий передовую стратегию использования энергетических ресурсов, не получит стартового преимущества. Отсюда можно сделать вывод, что оптимальное размещение фирмы является важным фактором для инвестирования.

Немаловажным фактором является и определение оптимальной численности работников, которая позволит обеспечить выполнение обязательств по производству продукции при экономном использовании средств на оплату труда и снижении трудовых затрат на единицу продукции. Установленная численность должна обеспечивать высокие и устойчивые темпы роста производительности труда (Приложение 2).

Причины возрастающего значения мероприятий по повышению квалификации и переподготовки кадров на предприятии заключаются в быстрых научно-технических изменениях, которые приводят к резким структурным изменениям как в производственном процессе, так и сфере предложения его результатов на рынке. Это требует от руководителей и их

сотрудников постоянной готовности соответствовать этим изменениям. Затраты на повышение квалификации и переподготовку кадров составляют только одну сторону медали; другая, однако, не должна забываться: мероприятия по повышению и переподготовке кадров являются инвестициями в человеческий капитал. Поэтому большое значение имеет показатель уровня образования трудовых ресурсов. Он характеризуется средним числом лет обучения, численностью учащихся и студентов, удельным весом специалистов с высшим образованием. Люди с высокой квалификацией более качественно выполняют работу, и со стороны предприятия уменьшаются затраты на повышение квалификации работников, что ведет к снижению издержек производства.

Показатель текучести кадров используется для описания движения рабочих и рассчитывается в виде индекса текучести рабочей силы, выражающего общее число увольнений в % к среднему числу занятых в течение года. На уровень текучести рабочей силы воздействует множество факторов, но в основном - род деятельности предприятия. Высокий уровень оборота рабочей силы может объясняться либо особенностями работы, либо непрофессиональной кадровой политикой, что влечет за собой рост издержек производства.

Одна из особенностей средств труда заключается в том, что они многократно участвуют в производственных процессах. Однако время их функционирования имеет определенные границы: рано или поздно они изнашиваются, утрачивают свои свойства и выбывают из процесса производства. Изношенность оборудования препятствует выпуску высококачественной продукции и снижает её конкурентоспособность.

Коэффициент загрузки оборудования – показывает степень загрузки оборудования в единицу времени. Средняя величина этого коэффициента составляет примерно 0,6. Поэтому повышение данного показателя ведет, соответственно, к повышению прибыли.

В ближайшее время серьезным источником финансирования жилищного строительства могут стать средства государственных предприятий и частных фирм, если построенное жильё будет продаваться работникам этих предприятий или идти в свободную продажу, Необходимо разработать ряд мер, которые могли бы облегчить запуск и развитие этого процесса. Например, льготное налогообложение части прибыли, идущей на инвестирование в жилищное строительство, стимулирование процедуры приобретения в городах участков под жилищную застройку и так далее. Однако основным источником финансирования жилищного строительства должны быть банковские кредиты населению. Поэтому в 1994г. Президент Российской Федерации издал указ «О Жилищных кредитах» в соответствии, с которым юридические лица и граждане России получают заемные средства для строительства (реконструкции) и приобретения жилья, а также обустройство земельных участков для жилищного строительства на коммерческой основе.

Развитие производительных сил, рост производства новых видов химической и биологической продукции, химизация сельского хозяйства, увеличение числа городов и городского населения усиливают нагрузку на природу, приводят к резким нарушениям природной среды. Это отрицательно сказывается на условиях жизни населения и требует, в свою очередь, увеличение затрат общества на поддержание необходимого состояния окружающей среды. (Приложение 3) Поэтому одной из постоянно возрастающих статей расходов территориальных бюджетов являются ассигнование на охрану окружающей среды. До недавнего времени почти все финансирования охраны окружающей среды производилось за счет средств ведомств и предприятий. Но с переходом предприятий и организаций на самоокупаемость наблюдается тенденция к снижению участия предприятий в природоохранных мероприятиях, в этом случае затраты ложатся на муниципальный бюджет. Кроме того, следует отметить, что ведомственное финансирование охраны окружающей среды зачастую недостаточно эффективно, поскольку мероприятия не всегда скоординированы, а средства

распыляются. В этих условиях возрастает роль бюджетного финансирования, в том числе за счет территориальных бюджетов.

Активность предприятия определяется отношением налога на прибыль предприятий к количеству средних и крупных предприятий. Данный показатель отражает среднюю прибыль по одному предприятию в доле местного бюджета. Возможными причинами изменений активности предприятия являются структурные изменения внутри данного предприятия, а также изменения величины прибыли.

Все выше перечисленные факторы имеют важное значение не только для промышленных предприятий, но и способствуют повышению устойчивости муниципального бюджета, так как эффективная деятельность каждого предприятия развивает инфраструктуру территории и повышает экономическую самостоятельность города. Данное направление позволит органам местной власти повысить эффективность использования производственного потенциала.

Однако вливание органов местного самоуправления в систему рыночных отношений не означает, что местное самоуправление неминуемо должно превратиться в производственное предприятие, торговца, заказчика рекламы, закладывать и перезакладывать собственность, рискуя оказаться на грани банкротства. Предпринимательская активность муниципалитетов имеет пределы, связанные с направленностью на получение лишь недостающих органам местного самоуправления средств и, следовательно, не может повлиять на изменение основной цели их деятельности. Кроме того, российское законодательство о местном самоуправлении вводит запрет на осуществление некоторых наиболее рискованных для муниципальных органов видов хозяйственной деятельности: органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставный фонд (капиталы) банков и других кредитных организаций; ограничение на выпуск муниципальных облигаций.

Помимо вопросов увеличения собственных налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований, актуальным остается вопрос оптимизации исполнения бюджета, в частности, сокращения расходов муниципалитетов путем вовлечения предприятий и организаций немunicipальных форм собственности в дела местного значения. Органам местной власти целесообразно заинтересовывать предприятия в производстве товаров и услуг, направленных на удовлетворение потребностей населения с помощью муниципального заказа или льгот, предоставляемых предприятиям.

Наибольший экономический эффект муниципальным образованиям могут принести следующие мероприятия предпринимательской деятельности муниципалитетов:

- 1) разработки эффективного механизма стартового финансирования субъектов малого предпринимательства со стороны органов местного самоуправления, особенно на начальном этапе их создания;
- 2) разработка административных форм муниципального регулирования развития малого бизнеса и, в частности, лицензирования предпринимательской деятельности и создания инфраструктуры, специализирующейся на ее поддержке;
- 3) организации автономных центров развития предпринимательства бизнес-инкубаторов - специализированных учреждений, осуществляющих многоплановую поддержку вновь создаваемых предприятий и фирм.

При этом, в современных условиях, исключительно важное значение приобретает выборочный характер использования механизмов поддержки предпринимательских структур. Преимущественное право на муниципальную поддержку необходимо предоставлять, прежде всего, экономически устойчивым субъектам малого предпринимательства, производственный профиль которых отвечает определенным требованиям, в частности, основное направление деятельности предприятия должно соответствовать экономическим приоритетам муниципального образования, в пределах которого оно функционирует, или на момент подачи заявления о финансовой

поддержке субъекта малого предпринимательства должен производить работы по выполнению муниципального заказа или участвовать в реализации территориальной программы социально-экономического развития.

2.3 Влияние градообразующего предприятия на формирование бюджета муниципального образования.

Желая улучшить экономическое положение города необходимо учитывать согласованность направления совместных и обособленных целей предприятий и муниципалитетов. Сложное и противоречивое взаимодействие целей экономического развития и возникающие побочные последствия, заставляют государственные регулирующие органы разрабатывать и осуществлять их не разрозненно, а в системной увязке друг с другом. Находясь на территории муниципалитета, предприятия оказывают существенное влияние на экономику города. Поэтому главной целью регулирования экономики, по мнению автора, является повышение эффективного использования производственного потенциала и ресурсов, находящихся на территории муниципалитета. Только при наличии единой цели муниципалитет в состоянии изменить настоящую ситуацию, решить возложенные на него задачи, а также помочь предприятиям решить ряд проблем, с которыми они сталкиваются на каждом этапе своей деятельности.

Стратегии экономического развития территории в этих условиях часто основываются на поиске возможностей возрождения и переориентации градообразующих и других предприятий. При наличии на территории города ресурсов, например, очень крупных (часто неиспользуемых) производственных мощностей, возникает потенциальная возможность создания практически новой градообразующей базы. При этом высокий административный статус подчиненности этих объектов (как, например, «союзное подчинение» в прошлом) может оказаться также очень значительным фактором развития.

Градообразующие предприятия играют особую роль в социально – экономическом развитии территории. Впервые исследования важнейшей для России проблемы связанной с градообразующими предприятиями были проведены в рамках проекта «Монопрофильные города и градообразующие предприятия», который позволил выявить причины, препятствующие развитию

этих городов, и разработать пути повышения эффективности градообразующих предприятий.

Появившееся недавно в нашем лексиконе новое понятие – моногород – близок к термину «город - завод», т.к. существуют тесные связи между функционированием городского населения и предприятием, достаточно крупным, чтобы влиять на все основные аспекты жизни города – градообразующего предприятия.

Первые исторические упоминания о Воткинске относятся к 1758 году: «В 1758 году по Указу от 20 октября 1758 года в Казанской губернии и уезде по Арской дороге на реке «Вотка» началось строительство «Воткинского железоделательного завода». Одновременно с ним строительство рабочего поселка. 20 августа 1935 года постановлением Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета рабочий поселок Воткинск был преобразован в город с выделением его в самостоятельную административно-хозяйственную единицу, с непосредственным подчинением Воткинского городского Совета Кировскому краевому исполнительному комитету. 22 октября 1937 года Воткинск был передан в Удмуртскую АССР.

Значительное число моногородов возникло в военное время за счет эвакуации предприятий. Реализация оборонной политики привела к созданию закрытых городов с ограничением въезда и выезда граждан, организации специального снабжения и выделения их в самостоятельные образования. Соответственно, в данных городах никакое другое производство не размещалось.

Градообразующее предприятие – промышленное предприятие, деятельность которого обуславливает экономическое и социальное развитие населенного пункта, в котором оно размещено. Градообразующее предприятие характерно для оборонных и добывающих отраслей промышленности. Существующая нормативная правовая база содержит различные положения, закрепляющие понятия градообразующих предприятий. Утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29 августа 1994 года № 1001 Положение

определяет градообразующее предприятие, как предприятие, на котором занято не менее 30 процентов от общего числа работающих на предприятиях города, либо имеющее на своем балансе объекты социально – культурной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающих не менее 30 процентов проживающих в населенном пункте. В то же время в Федеральном Законе от 8 января 1998 года №6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» зафиксировано, что градообразующими признаются предприятия численность работников которых, с учетом их семей составляет не менее 50 процентов численности населения соответствующего населенного пункта. Также в соответствии с Федеральным законодательством градообразующее предприятие должно отвечать следующим основным требованиям:

- 1) весь градообразующий комплекс должен быть расположен в границах одного муниципального образования;
- 2) в уставе муниципального образования или ином нормативном акте, принятом в установленном порядке органом местного самоуправления, предусмотрены обязанности администрации данного муниципального образования по поддержке развития градообразующего комплекса, его задачи, права и обязанности, порядок принятия решения о целесообразности развития данного муниципального образования;
- 3) его основные фонды должны составлять не менее 50 процентов общего объема основных фондов всех хозяйствующих субъектов (за исключением объектов жилищно-коммунальной и социальной сфер), расположенных на территории данного муниципального образования;
- 4) объем его продукции в стоимостном выражении составляет более 50 процентов общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования.

В состав градообразующего комплекса могут быть включены: научные организации; высшие учебные заведения; промышленные предприятия; объекты инновационной инфраструктуры; малые предприятия.

В соответствии со статьей 169 «Статус градообразующих организаций»

1. Для целей настоящего Федерального закона градообразующие организациями признаны те юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25 процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта.

2. Положение, предусмотренное настоящим параграфом, применяется также к иным организациям, численность которых превышает 5 000 человек.

Градообразующее предприятие - развитые промышленно – природно-социальные комплексы, определяющие безопасность региона и представляющие собой самостоятельный и полноправный объект исследования. Традиционно экономическое и социальное развитие многих, если не большинства, средних и малых городов России в значительной степени зависело от находящихся на их территории основных градообразующих предприятий. Ряд городов обязан им даже своим возникновением. Так, например, Чусовской металлургический завод (Пермская область) формирует до 40 процентов муниципального бюджета, имеет 8 тысяч рабочих мест, большую социальную инфраструктуру, в том числе филиал вуза, спортивную базу. Здесь продолжается организация отдыха детей, поддержка ветеранов.

Елена Сушникова, генеральный директор бизнес-инкубатора города Ханты – Мансийска, выступая на 6-й Всероссийской конференции представителей малых предприятий, выражая точку зрения предпринимателей, сообщила, что необходимо консолидировать силы, объединить все те возможности и ресурсы, которые существуют на территориях, и тем самым улучшить экономическое положение муниципалитетов.

Градообразующие предприятия, которые пытаются развивать малый бизнес, вкладывают в него деньги, не образовывая при этом инфраструктуру поддержки предпринимательства. Интересное решение по оказанию помощи городу Нефтеюганску Тюменской области Ханты – Мансийского автономного округа было принято градообразующим предприятием – «Юганскнефтегаз» и «НК Юкос». Данные предприятия предложили совместно провести разработку социально – экономической программы развития города и с Фондом «Евразия»

- открыть бизнес – инкубатор, создав фонд поддержки малого предпринимательства. Также была передана часть производственных площадей в доверительное пользование бизнес – инкубатору или фонду.

Задачи оздоровления экономики могут выполняться на региональном уровне. По мнению автора, должно поощряться законное приобретение более крупными компаниями экономически значимых, но слабых предприятий – это весьма выгодно с народнохозяйственных позиций. Во-первых, при этом срабатывает эффект мультипликатора, поскольку одно работающее предприятие «тянет» за собой несколько смежных производств. Во-вторых, работающие предприятия – это источники бюджетных поступлений, доходов населения и т.д.[25]

Многие прогрессивно настроенные и профессионально подготовленные руководители таких городов начинают связывать будущее своих территорий не только с крупными предприятиями, но и с массовым развитием малых и средних предприятий, так как они обладают мобильностью и быстро приспосабливаются к рыночным условиям. Однако эффективность создания таких предприятий зависит от наличия развитой инфраструктуры. Стимулирование создания и размещения на определенной территории малых и средних предприятий должно обеспечиваться политикой местных властей, подкрепленной соответствующими финансовыми возможностями. В то же время проблема развития малого и среднего предпринимательства и взаимодействие малых и крупных предприятий, особенно в малых городах, неоднозначна и зависит от общей социально – экономической ситуации конкретной территории. Отраслевая структура малого бизнеса в регионах стала прямым отражением становления местного рынка, потребительских возможностей населения и новых хозяйствующих субъектов. Спрос и предложение на рынке продукции и услуг малого предпринимательства сбалансировались естественным образом, и расширение объемов производства возможно только при повышении доходов населения. Малое предпринимательство занимает важное место в экономической системе города,

обеспечивая рост занятости и снижение социальной напряженности. Развитие малого бизнеса муниципального образования города Воткинска повышает гибкость и адаптивность экономики, обеспечивает основу для формирования среднего класса.

Таблица 9

Основные показатели малого предпринимательства в городе Воткинске

Показатели	2002г.	2003г.	2004г.
Количество малых предприятий (МП), зарегистрированных в ИМНС	380	399	354
В том числе представляют отчётность в ИМНС	195	192	170
В них по отраслям:			
Промышленность	24	24	13
Строительство	13	15	15
Торговля и общественное питание	91	95	78
Сфера обслуживания	67	58	43
Среднесписочная численность работающих на МП, чел.	1545	1700	1590
В том числе перешедших на упрощённую систему налогообложения	115	92	124
Средняя заработная плата работающих на МП, руб. мес.	1362	1482	1467
Численность предпринимателей - физических лиц, чел.	4904	4399	4014
В то числе переведённых на уплату единого налога на вменённый доход, чел.	901	1298	916
Поступление налогов от предпринимателей в бюджет города, тыс. руб.	7930	10062	14884

Поступления налогов в 2004 году от предпринимателей в бюджет города около 15 млн. рублей (таблица 9). И если учитывать государственные расходы на поддержку малого бизнеса, то отдача от деятельности малого предпринимательства перевешивает. Существуют также прогнозные показатели по малому предпринимательству. (Приложение 1) На территории муниципального образования Воткинский район количество малых предприятий – 50, среднесписочная численность – 400 человек, выпуск товаров и услуг малого предпринимательства по всем видам деятельности в действующих ценах составляет 16,2 млн. рублей. Однако, несмотря на это, существуют серьезные барьеры, ограничивающие развитие этого сектора экономики со стороны органов государственной власти, прежде всего в сфере налогообложения, лицензирования, квотирования, порядка регистрации предприятий и предоставления производственных площадей и производственных участков. Малый бизнес играет важную роль в создании региональной и местной экономики: фактически сложившаяся территориальная специализация малого бизнеса дополнила «большую экономику» и сформировала относительно целостную комплексную структуру хозяйствования регионов и муниципальных образований.

Малое предпринимательство в России развивается преимущественно в нефондоемких отраслях: его вклад в основные фонды значительно отстает от вклада производства продукции. Меньшая капиталозатратность и относительно быстрая оборачиваемость позволяют малым предприятиям мобильнее обновлять свои основные фонды.

Основная задача, которую приходится решать муниципальным органам власти, состоит в том, чтобы создать механизм изменения ситуации в городе, адекватный рыночной экономической системе, который обеспечит возможность саморазвития этих населенных пунктов и их гибкую адаптацию к изменениям окружающей среды. Для этого необходимо провести оценку экономического потенциала города (таблица 10), выявить возможности

предприятий муниципального образования, рассмотреть сильные и слабые стороны, влияние внешних и внутренних факторов.

Таблица 10

Оценка экономического потенциала

Сильные стороны	Возможности
Развитый промышленный потенциал Устойчивый экономический рост на протяжении 5 последних лет	Занятость населения, расширение ассортимента выпускаемой продукции, повышение уровня жизни населения
Возможность пищевой отрасли полностью обеспечивать потребность населения города в основных продуктах питания	Стимулирование внутреннего спроса, удовлетворение потребностей населения в продуктах питания
Наличие в городе учреждений социальной защиты населения	Возможность получения гражданами города полного пакета социальных услуг
Город Воткинск имеет статус «исторический» и является родиной П.И. Чайковского	Формирование истинных духовных ценностей среди детей и молодежи, развитие туризма в городе
Большая пропускная способность спортивных сооружений	Возможность занятия физкультурой и спортом для всех желающих
Лучшая в республике организация физкультурно-массовой работы в учреждениях	Потенциальная возможность попасть в сборную России
Стабильный рост инвестиций в сфере потребительского рынка	Расширение торговой сети, совершенствование механизмов и форм торговли
Слабые стороны	Последствия
Значительный износ основных фондов предприятий	Снижение конкурентоспособности и рентабельности предприятий Угроза техногенных катастроф
Изношенность инженерной инфраструктуры	Неустойчивое функционирование предприятий ЖКХ, снижение уровня обеспеченности населения жилищно-коммунальными услугами
Недостаточное развитие инвестопроводящих структур	Низкий уровень развития механизмов кредитования реального сектора экономики
Отсутствие генерального плана развития города	Невозможность эффективного и планомерного развития территории города
Низкие темпы строительства жилья	Большая очередность пол. жилья

В решении проблем муниципальных образований должны быть вовлечены наряду с Федеральными органами власти, как минимум, еще 4 субъекта действия: население города, собственники и руководители градообразующих предприятий, городские власти и власти субъектов Федерации.

Почти во всех моногородах и поселках вместе с их градообразующими предприятиями ситуация незавидная:

- конкурентоспособность продукции часто вызывает большие вопросы;
- состояние основных фондов весьма плачевное;
- транспортные коммуникации и плохие линии связи существенно снижают оперативность действий;
- заданная численность, однородный профессиональный состав и отсутствие выбора рабочей силы сдерживают возможности диверсификации;
- все социальные вопросы не могут быть решены без прямого участия предприятия, фактически расходы на социальные нужды продолжают входить в себестоимость продукции, делая её неконкурентоспособной;
- пути реструктуризации законодательно ограничены.

Принципиально важным, с точки зрения перспектив развития города, является наличие новых предприятий, которые со временем могут существенно диверсифицировать градообразующую базу и изменить место города в территориальном разделении труда.

Следует отметить, что социально-экономическая ситуация в городе далеко не однозначно определяется «объективными» параметрами. Возможности развития как малых и средних, так и крупных градообразующих предприятий могут зависеть от деятельности органов местной власти и предпринимательского сообщества. Анализируя проблемы, сдерживающие развитие города, необходимо любое предприятие рассматривать как открытую систему, или как подсистему, входящую в территориальную

городскую систему. Исследование любой системы должно включать анализ следующих составляющих:

- ситуации в целом (состояния);
- ключевых проблем, наиболее значимых с точки зрения решения конкретных задач регулирования развития;
- процессов развития, то есть анализ того, в каком направлении и как (с какими изменениями параметров системы) трансформируются ситуация в целом по региону, городу и отдельные проблемы конкретного исследуемого объекта (предприятия)

Правильное обозначение цели исследования – это необходимое условие рационального сосредоточения ресурсов и выбора наиболее эффективной технологии для ее реализации. Четкое и недвусмысленное формулирование конкретной задачи, является самым ответственным этапом анализа. Результатом этого этапа будет являться последующая концентрация информационных, финансовых, кадровых и административных ресурсов.

Более сложные задачи возникают на этапе организации сбора исходной информации. Здесь необходимо принять во внимание все аспекты деятельности исследуемой системы, оценить все показатели и их динамику во времени. Важное значение имеет согласованность целей предприятий города с целями местных органов власти.

В перечень целевых установок регулирования муниципальной экономикой входит ряд проблем, стоящих перед органами местной власти:

- экономический рост и экономическое развитие;
- полная занятость;
- стабильный уровень цен;
- ориентация на достижение экономической эффективности;
- справедливое распределение доходов и расходов.

Для обеспечения социально-экономического развития город определяет следующие основные функции муниципальной обеспеченности:

- обеспечение доходов местного бюджета;

- обеспечение рыночной, социальной и информационной инфраструктуры;
- стимулирование развития малого и среднего бизнеса;
- содействие развитию внешних связей.

Вместе с тем требуются совместные действия муниципалитета и руководителей предприятия по структурной перестройке производства, поддержке предпринимательства, активизации инвестиционной деятельности, увеличение роли муниципального заказа, поиска путей ликвидации задолженности в бюджет, применение взаимозачетов, бартерного обращения, повышение эффективности использования муниципальной собственности [2].

Проводя исследования можно получить объективную «фотографию» ситуаций и проблем и сделать выводы о характере и причинах негативного развития данных ситуаций, за счет привлечения разносторонней информации. Результаты этих исследований можно использовать для обоснования управленческих решений, а также в докладах, отчетах администрации о формировании бюджета на будущие периоды.

В результате исследования, доказано, что в нашем городе главным градообразующим предприятием является ФГУП «Воткинский завод», более половины трудоспособного населения города занято именно на этом предприятии, и развитие города тесно связано с развитием этого предприятия. То есть можно предположить, что организационная культура этого крупного предприятия способна заметно влиять на городскую культуру. Кроме того, очень важно, что именно строительству на территории Удмуртии одного из крупнейших машиностроительных заводов России мы обязаны появлением нашего города (причем этот статус приобретен сравнительно недавно).

Следует заметить, что в случае с г. Воткинском справедливее было бы говорить не о градообразующем, а градообразовавшем предприятии, сегодняшняя роль которого в жизни города зачастую неоднозначна. Градообразующее предприятие ФГУП «Воткинский завод» является основным налогоплательщиком, его величина налоговых платежей в муниципальный бюджет составила в 2004 году 30% всех налоговых поступлений.

На природоохранные мероприятия градообразующим предприятием выделено 2208 рублей (общая сумма затрат по муниципалитету составила 2,5 млн. рублей). Темп роста объемов производства на 2004 год ФГУП «Воткинский завод» составил 21,3% и, соответственно, оно влияет на эффективное использование производственного потенциала и ресурсов, находящихся на территории муниципалитета. На этом заводе за последний год создано дополнительно 125 рабочих мест. Кроме этого, предприятие «Воткинский завод» активно участвует в реализации городских социальных программ в виде спонсорской помощи, вносит вклад в развитие инфраструктуры территории, вкладывает средства в развитие малого и среднего бизнеса, не образуя при этом инфраструктуру поддержки предпринимательства.

Опираясь на проведенное исследование, можно сделать вывод, что от эффективной деятельности градообразующего предприятия зависит и социально-экономическая ситуация города.

Анализируя позицию органов местной власти и политической элиты, их видение будущего города, можно определить их экономическую политику и типы взаимодействий с малым и крупным бизнесом. Выбор правильного направления социально-экономического развития муниципального образования зависит от полноты информации и возможности использования экономического потенциала территории, составляющими которого являются трудовой, природно-ресурсный и инвестиционный.

Занятость населения на сегодня, как правило, может быть охарактеризована укрупненной структурой по следующим категориям: крупные предприятия; малые и средние предприятия, индивидуальные предприниматели; работники бюджетных организаций. Важна, также, структура занятых по основным отраслям: промышленность, строительство, торговля, общепит и бытовые услуги, транспорт, ЖКХ, образование, здравоохранение, кредитная сфера, туризм и т.д.

Кроме официального уровня безработицы, нужны данные и о реальном ее уровне. Необходимо сравнение со структурой занятости до 1991 г. и знание основных причин изменений: в связи с передачей объектов соцкультбыта в муниципальную собственность; сокращением объемов производства на крупных предприятиях; развитием предпринимательства и так далее.

Очень часто в малых и средних городах наблюдается «нарушение половозрастной структуры занятого населения, диспропорции в использовании либо мужского, либо женского труда. А также происходит то, что инициативные и творческие люди, в первую очередь, молодежь, не удовлетворенные условиями труда и ограниченными возможностями получить образование и профессию, вынуждены покидать родные места, что подрывает возможности перспективного развития города».[114]

Для предотвращения этой ситуации администрации города необходимо всячески поощрять инициативу руководства предприятий, принимать в свои функциональные подразделения всех уровней выпускников вузов.

Немаловажно проанализировать показатели бюджета города, включающие доходы (собственные доходы и отдельно дотации или субвенции), а также данные финансового баланса: мог ли город иметь дотационный бюджет при условии, что все собираемые доходы оставались в бюджете города.

Так как предприятие является одной из составляющих системы города, то необходимо проанализировать каждое предприятие в отдельности. Возможности развития предпринимательства в городе определяются и характеризуются состоянием экономической инфраструктуры, которая включает:

- оптовую торговлю, транспорт, связь: основные особенности организации грузопотоков и пассажиропотоков на территории, состояние маркетинго-сбытовой инфраструктуры и наличие услуг связи;
- финансовую инфраструктуру: наличие банков и других кредитно-финансовых учреждений, наличие услуг для малого предпринимательства;

- отрасль бизнес-услуг: степень развития риелторского бизнеса, услуг в области бухгалтерского учета и финансов, услуги аудиторов, маркетологов, страховщиков.
- инфраструктуру поддержки предпринимательства: деятельность государственных и муниципальных органов поддержки предпринимательства, обучение в области предпринимательства, научно-методическое и консультационное обеспечение предпринимательства, участие в федеральных, региональных и городских программах малого бизнеса сотрудничество в сфере малого и среднего бизнеса, роль и позиция средств массовой информации.

Отдельно необходима оценка деятельности малых и средних предприятий, поставляющих продукцию и услуги за пределы города (что, согласно мировой практике, является признаком градообразующих предприятий). Важна также качественная оценка респондентами общей перспективы их развития.

Следует оценить также степень монополизации местного рынка:

- насколько ограничен круг малых и средних предприятий, имеющих доступ к муниципальному заказу;
- легко ли иногороднему предпринимателю создать в городе малое или среднее предприятие;
- сколько в городе крупных бизнес-структур, контролирующих фирмы малого и среднего бизнеса (в строительстве, розничной торговле, общепите, бытовом обслуживании).

Задача анализа предприятий состоит в оценке понятий «потенциал – риск», где для каждого предприятия оцениваются и идентифицируются сравнительный уровень его инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. Инвестиционный потенциал складывается из нескольких частных потенциалов (каждый из которых в свою очередь характеризуется своей группой показателей):

- ресурсно-сырьевого (обеспеченность балансовыми запасами основных видов ресурсов);
- трудового (трудовые ресурсы и их образовательный уровень);
- производственного (совокупный результат хозяйственной деятельности);
- инновационного (проведение НИОКР и внедрение достижений научно-технического прогресса);
- инфраструктурного (экономико-географическое положение предприятия и его инфраструктурная обеспеченность);
- финансового (объем налогооблагаемой базы и прибыльность предприятий);
- потенциальный уровень потребительского спроса на производимую продукцию.

Сбору информации о потенциале предприятий способствуют следующих два правовых акта:

Указ Президента Удмуртской Республики «О премии Президента Удмуртской Республики в области качества продукции (товаров, услуг)». Эта акция проводится «в целях поощрения республиканских организаций в выпуске конкурентоспособной продукции (товаров, услуг) и, учитывая важность проведения работ в области управления качеством, как одной из основных составляющих экономической политики Удмуртской Республики».[13] Предложения предприятий рассматривает специально организованная конкурсная комиссия. Полученная в результате этой акции информация может использоваться администрацией региона для выявления процветающих или перспективных предприятий.

Закон Удмуртской Республики «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Удмуртской Республики» от 12 марта 2004 г. №10-РЗ. Предприятия и физические лица могут подавать заявки на «квалификационный отбор – выявление круга лиц, соответствующих требованиям, предъявленным к участникам конкурса».[12]

Инвестиционная привлекательность предприятий во многом определяет инвестиционную привлекательность города, в ведомстве которого они находятся, а развитие предприятий во многом зависит от бюджетного состояния городов.

Целью инвестиционной политики является обеспечение экономического роста всех отраслей экономики, повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции, стабильное функционирование систем жизнеобеспечения населения за счет привлечения и эффективного освоения инвестиций.

За 2004 год инвестиции в основной капитал составили более 336 млн.рублей. В 2005 году объем инвестиций составил по крупным и средним предприятиям 468 млн.руб., в целом по городу 522 млн. рублей (таблица 11).

Таблица 11

Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования в разрезе отраслей по г. Воткинску, тыс. руб.

Показатель	2004 год	2005 год
Инвестиции в основной капитал по крупным и средним промышленным предприятиям	336944,2	467985
В том числе по отраслям:		
- машиностроительная	306659	437251
- строительные материалы	2482	2034
- пищевая	26546,2	28018
- прочие	1257	682

91 % всех инвестиций в промышленность поступили в машиностроительную отрасль, доля инвестиций в пищевую отрасль составила - 8%, в отрасль строительных материалов – 0,7%, в прочие – 0,3%. Основным источником инвестиций в 2004 году явились привлеченные средства. Их доля в

общем, объеме инвестиций составила 60%, в том числе 28% - заемные средства других организаций, 18 % инвестиций получено в виде кредитных ресурсов банков, 14 % инвестиций составили бюджетные средства. Из собственных средств предприятий объемы инвестиций в основной капитал в 2004 году достигли 40%.

В 2005 году рост объема инвестиций составил 138%. 84% всех инвестиций в промышленность поступило в машиностроительную отрасль, доля инвестиций в пищевую отрасль составила 6%, в отрасль строительных материалов 0,4%

В последние годы увеличились объемы финансовой поддержки малого предпринимательства за счет средств бюджета УР. В 2004 году по линии Удмуртского государственного и муниципального фонда предпринимателям города выдано кредитов на сумму 1,3 млн. рублей, в 2005 году профинансировано 13 проектов на общую сумму 1,9 млн. рублей.

Получив административные и бюджетные полномочия на местном уровне, муниципалитеты стали менее зависимы от Федерального Правительства, и, к сожалению, ощущая дефицит денежных средств, вынуждены своими силами находить различные подходы к проведению экономической политики.

Исходя из вышеизложенного следует, что от эффективной деятельности градообразующего предприятия зависит и социально – экономическая ситуация города, так как совместное усилие местных органов власти и руководителей крупных предприятий дадут возможность справиться с проблемами стоящими перед ними. Решение данных проблем будет способствовать росту поступлений местных налогов в муниципальный бюджет и в бюджеты других уровней и тем самым повысит качество жизни населения города, даст возможность определить приоритетные задачи для данного муниципального образования, выявит потенциал и направит его на решение этих проблем.

Необходим также, по мнению автора, к местным бюджетам иной подход со стороны государства. Бюджетная обеспеченность должна осуществляться не

за счет дотаций из фонда финансовой поддержки, а за счет доходных источников, закреплённых на длительной основе. Поэтому целесообразно более подробно рассмотреть стратегическое развитие муниципального образования за счет финансирования среднесрочных программ социально-экономического развития территорий из государственных средств.

Формирование местных бюджетов – сложный и противоречивый процесс. С одной стороны, необходимо стремиться к снижению дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а с другой, к снижению зависимости местных бюджетов от средств бюджетного регулирования и повышению самостоятельности органов местного самоуправления в плане формирования своих доходов и определения направлений расходования средств финансовой поддержки.

Глава 3 Управление бюджетом муниципального образования на основе целевых программ

3.1 Совершенствование механизмов управления муниципальным бюджетом.

Построение, формирование и функционирование бюджетов органов местного самоуправления и межбюджетных отношений соответствующего уровня определены в Конституции РФ, Бюджетном кодексе РФ, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Возможности управления муниципальным бюджетом и, соответственно, территориальным развитием зависят от социально-экономического положения каждого муниципального образования. Большое количество муниципальных бюджетов являются дотационными. Выравнивание бюджетной обеспеченности за счет финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов происходит с помощью механизмов бюджетного регулирования. Теория и практика бюджетного регулирования территориального развития определяют формы воздействия через федеральный и региональный бюджеты на бюджетную обеспеченность субъектов Федерации. Финансовые механизмы создают возможность выравнивания условий жизни населения, проживающего на различных территориях.

По определению И.Т.Балабанова, - «финансовый механизм представляет собой систему действия финансовых рычагов, выражающуюся в организации, планировании и стимулировании использования финансовых ресурсов».[20]

Автор согласен с Т.В. Брайчевой, что финансовый механизм – это «совокупность различных форм и методов пользования государством финансов в целях обеспечения реализации соответствующей финансовой политики в рамках экономической системы».[30]

Управление финансовыми отношениями на местном уровне бюджетной системы осуществляется через муниципальный бюджетный механизм, который

представляет собой совокупность методов и рычагов, являющихся инструментами реализации бюджетной политики государства на всех стадиях бюджетного процесса, посредством которых создается фонд денежных средств органов местного самоуправления.

К бюджетным методам относят планирование и организацию бюджетного процесса на муниципальном уровне бюджетной системы.

Организация бюджетного процесса на муниципальном уровне включает систему мер, направленных на эффективное управление бюджетным процессом муниципального уровня, разработку методик и инструкций по планированию бюджетных доходов и расходов, координацию работы всех звеньев бюджетного механизма.

Бюджетные рычаги являются инструментами воздействия муниципального бюджетного механизма на эффективность бюджетного процесса. Бюджетными рычагами в области формирования доходов местных бюджетов являются: принципы и методы формирования доходов местных бюджетов, а также способы их регулирования. В сфере расходов муниципальных бюджетов, бюджетными рычагами являются: принципы и методы закрепления расходных функций, а также метод планирования расходов местных бюджетов.

Муниципальный бюджетный механизм функционирует на всех стадиях бюджетного процесса, поэтому этапами работы муниципального бюджетного механизма являются: формирование муниципального бюджета, использование муниципального бюджета, регулирование и контроль, за исполнением муниципального бюджета.

Планирование бюджетного процесса включает разработку методов и принципов функционирования бюджетного механизма на всех стадиях: прогнозирование, исполнение, регулирование и контроль. Методами планирования расходов местного бюджета могут быть:

1. Метод экстраполяции – составление перспективы, исходя из практики за предшествующий период.

Однако этот метод пригоден для прогнозирования лишь некоторых статей расходов и доходов бюджета, имеющих более или менее стабильный характер.

2. Метод экономического анализа – прогноз, основанный на определении степени выполнения бюджета за прошлый год, а также выявлении причин отклонений.

3. Нормативный метод основан на использовании нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых бюджетных услуг.

4. Метод экспертных оценок – прогноз, строящийся на базе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами в отдельных отраслях науки и народного хозяйства. Но и этот метод имеет недостатки, так как в нем присутствует элемент субъективизма.

Бюджетному планированию должно предшествовать бюджетное прогнозирование, которое служит для определения реально возможного объема финансовых ресурсов, источников формирования и их использования в прогнозируемом периоде, что позволяет органам финансовой системы спланировать разные варианты развития и совершенствования системы финансов. На практике разработка бюджетных планов в субъектах Федерации показала использование ограниченного круга методов составления прогнозов: преимущественно методов экспертной оценки. При прогнозировании объемов финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете муниципального образования целесообразно ограничиться разработкой модели, которая могла бы стать весьма полезной. Использование метода прогнозирования позволяет получать оперативные сведения о структуре финансовых ресурсов, а так же способствует формированию достоверных долгосрочных планов социально-экономического развития региона. Например, в соответствии с Программой социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2001-2004 гг. по инициативе Главы местного самоуправления города Воткинска, разработана Программа социально-экономического развития города Воткинска на 2003-

2006 гг. Для ее формирования возникла необходимость создания проекта финансового плана. Перспективный финансовый план города Воткинска на 2006-2009 гг. представлен в таблице 12.

Таблица 12

Прогноз финансового плана города Воткинска, млн. руб.

Показатели	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
ДОХОДЫ				
1.Налоговые доходы всего, в том числе	554,3	575	626	680,0
- Бюджет РФ	197,6	215	236	245
- Бюджет УР	128,5	130	140	155
- Городской бюджет	228,2	230	250	280
2. Неналоговые доходы всего, в том числе	15	16	17	18
- Бюджет РФ	2,4	2,5	3	3,5
- Бюджет УР	4,1	4,5	5	5,5
- Городской бюджет	8,5	9	9	9
3. Фонд финансовой поддержки	206,2	234	280	312
4.Единый социальный налог	390	455	523	590
ИТОГО ДОХОДОВ	1165,5	1280	1446	1600
РАСХОДЫ				
1. Управление	24,5	26,5	30	33
2.Финансирование производственных отраслей из средств местного бюджета	78,5	94	107	119
3. Финансирование социально-культурной сферы, в том числе:	744,3	845	970	1095
-Средства ЕСН	390	475	570	650
-Средства городского бюджета	354,3	370	400	445

Продолжение таблицы 12

4.Прочие расходы	9,3	16	18	20
5.Перечислено средств в другие уровни бюджетов, в том числе:	332,6	352	384	409,5
-бюджетов РФ	200	217,5	239	249
-Бюджетов УР	132,6	134,5	145	160,5
ИТОГО РАСХОДОВ	1189,2	1333,5	1509	1676,5
ДЕФИЦИТ	23,7	53,5	63	76,5

Анализ таблицы показывает, что органы местного самоуправления города Воткинска будут работать в условиях дефицита финансовых средств.

Реформирование хозяйственного механизма и бюджетной системы на уровне местного самоуправления увеличивает необходимость составления сводных финансовых балансов для муниципальных образований, они должны быть напрямую связаны с прогнозом социально-экономического развития и бюджетом на федеральном, региональном, местном уровне. Определяемая величина финансовых ресурсов на основе БФР является одним из важнейших информационных источников при составлении бюджетов местного самоуправления, отражает потенциальные возможности их органов оказывать влияние на ход социально-экономического развития подведомственной им территории, их долю в образовании ресурсов региона и РФ.

Бюджет любого уровня принимается как законодательный акт, срок действия которого определяется финансовым (бюджетным) годом. Бюджетный процесс охватывает четыре стадии бюджетной деятельности:

- прогнозирование социально-экономического развития и определение бюджетно-финансовой политики на следующий год (май-июль текущего года);
- формирование и утверждение бюджета (август-декабрь текущего года);
- исполнение бюджета (январь-декабрь отчетного года);

- завершение операции по исполнению бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета за отчетный год (январь-апрель года, следующего за отчетным).

Правительство РФ до начала финансового года доводит до законодательных органов субъектов РФ параметры прогноза социально-экономического развития РФ на следующий год, которые представляют собой сценарные условия развития экономики в следующем году. Проект регионального бюджета составляется с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, а также в соответствии с другими нормами, установленными действующим законодательством.

Составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов и планов развития регионов. На основании этих расчетов исполнительный орган власти вносит предложения о доходах и расходах бюджета (проект бюджета) соответствующему законодательному органу власти. Одновременно представляется информация о прогнозируемом бюджете и минимальных бюджетах нижестоящего уровня. Сроки внесения документов в законодательный орган устанавливаются самим региональным парламентом. Для полного учета всех финансовых средств, а также определения средней финансовой обеспеченности по бюджетам территории исполнительный орган вправе составить сводный баланс.

Главная задача разработки проекта бюджета – определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете с целью финансового обеспечения функций, возложенных на органы местного самоуправления, и мероприятий, предусмотренных прогнозом экономического и социального развития государства и территории.

Проекты муниципальных бюджетов составляются финансовыми органами муниципальных образований. Следует отметить, что составление проекта бюджета носит комплексный характер бюджета, который формируется

на основе системы взаимосвязанных важнейших экономических и финансовых документов муниципального образования:

- а) программы социально-экономического развития на очередной финансовый год;
- б) перспективного финансового плана;
- в) плана развития муниципального сектора экономики;
- г) долгосрочных целевых программ.

Порядок составления проекта бюджета города Воткинска представлен на рисунке 4.

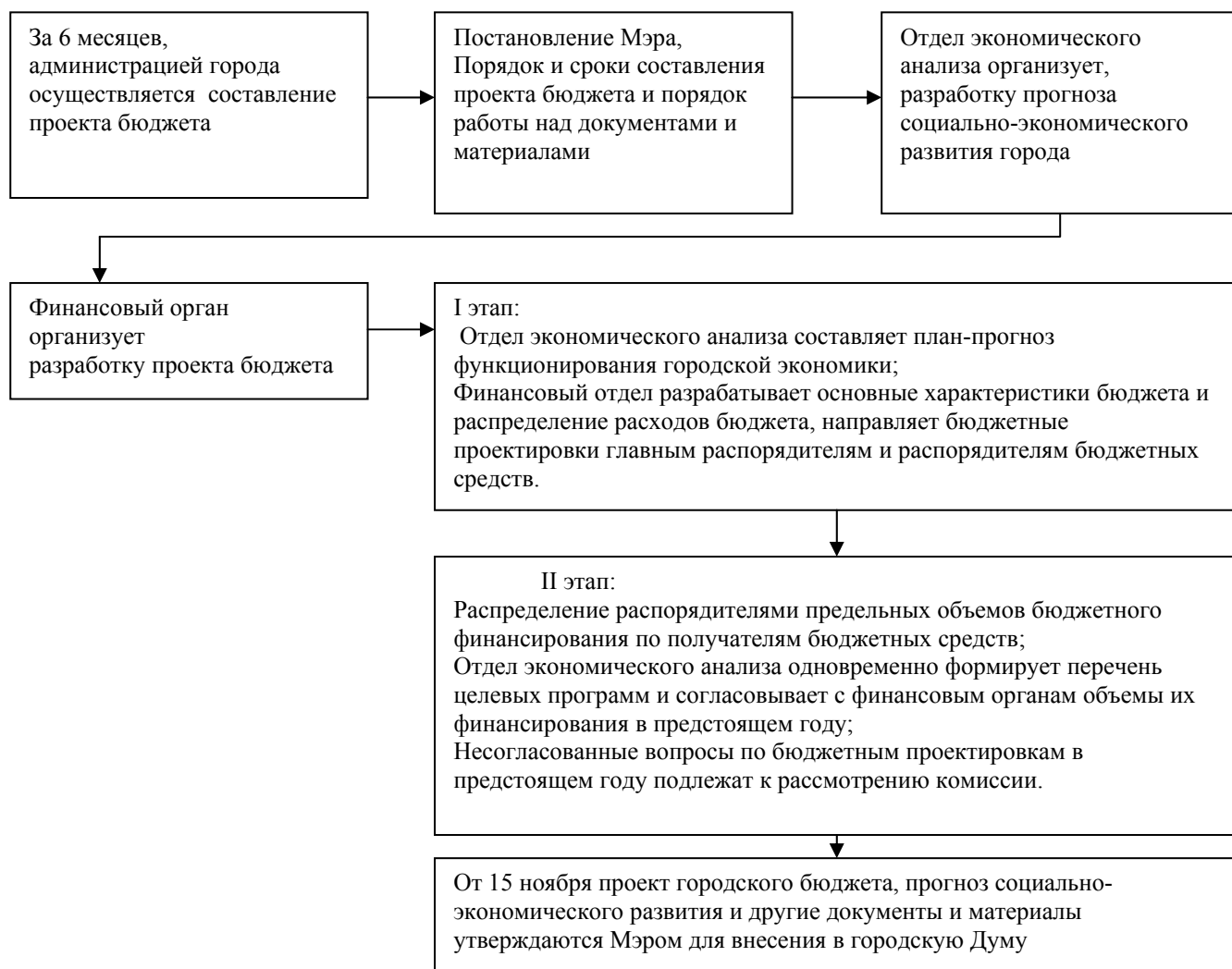


Рисунок 4. Схема порядка составления проекта бюджета

Финансовые органы муниципальных образований получают от финансовых органов субъектов Российской Федерации следующие материалы:

- 1) предполагаемые изменения отчислений по закрепленным за местными бюджетами доходам;
- 2) порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределение его средств;
- 3) субвенции и дотации, предполагаемые к передаче местным бюджетам.

В ходе работы по составлению проекта бюджета, в случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов муниципальных бюджетов, исполнительный орган власти представляет в вышестоящий орган необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящего бюджета, а также данные об изменении состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

Исполнительный орган муниципального образования может вносить в вышестоящий, исполнительный орган власти, предложения по изменению и уточнению, проектируемых, вышестоящим органом власти, бюджетных нормативов и показателей.

Кроме составления проекта бюджета на планируемый год, исполнительные органы власти муниципальных образований в целях составления консолидированного бюджета, обеспечения единой финансово-бюджетной политики государства должны подготовить и представить в вышестоящий орган исполнительной власти следующие документы и материалы:

- А) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на очередной год (таблица 13);
- Б) основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на очередной год;

В) прогноз сводного финансового баланса по территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования на очередной год;

Г) прогноз консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на очередной год.

Таблица 13

Показатели социально-экономического развития г. Воткинск

Показатели	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Прогноз	
					2006 г.	2007 г.
1. Объем продукции, работ, услуг в действующих ценах: - по полному кругу предприятий, млн. руб.	4891,7	5150	3200	3600	4000	4400
Темп рост, %	109,3	105,3	116,2	112,3	111,1	111,0
в том числе по крупным и средним промышленным предприятиям, млн. руб.	4447*	4683*	2900	3250	3650	4000
Темп роста, %	111,3	105,3	115,8	112,0	112,3	109,6
Из них по отраслям: - машиностроение и металлообработка, млн. руб.	1925,9	2075	2370	2590	2844	2965
Темп роста %	115,7	107,7	113,3	109,3	109,8	104,3
- топливная, млн. руб.	2184*	2203*	7,3	8	9	10
Темп рост, %	100,3	100,9	112,0	114,3	112,5	111,0
- пищевая, млн. руб.	321,3	381	493	590	688	820
Темп роста, %	150,0	118,6	126,4	119,7	116,7	116,3
- строительные материалы, млн. руб.	7,8	16	25	47	90	175

Продолжение таблицы 13

Темп роста %	162,5	205,1	166,6	200	180	194
- прочие, млн. руб.	7,7	8	12	15	19	25
Темп роста %	142,6	104,0	120	125	126	131,5
2.Инвестиции в основной капитал промышленных предприятий, млн. руб.	127,6	126,9	128,2	130	132	135
В том числе собственные средства, млн. руб.	7,9	7,6	7,3	4,3	4,2	4,2
3. Ввод в действие основных фондов, млн. руб.	292,8	402,7	133,7	135	139,0	151,5
4. Ввод в действие объектов социальной сферы, млн. руб.	26,7	55,0	37,0	80	113	191
5.Ввод в действие жилых домов, кв. м	11294	17957	13637	10378	11138	14998
6. Льготное жилищное кредитование: тыс. руб.	1050	806	1000	1000	1000	1000
В том числе молодым семьям		348	300	300	300	300
7.Розничный товароборот по всем каналам реализации, млн. руб.	950	1375	1580	1730	1900	2070
8.Индекс потребительских цен на товары и услуги к прошлому периоду. %	128	118	114	111	110	109
9. Численность занятых в экономике, из них: чел.	42630	42700	41375	41695	41995	42535
- на предприятиях	36730	36800	35200	35400	35620	36120
- предпринимателей	4400	4100	4150	4210	4250	4270
- на малых предприятиях	1500	1800	2025	2085	2125	2145
- по трудовым договорам предпринимателей	-	700	825	885	925	945

Продолжение таблицы 13

10. Уровень безработицы %	1,6	1,85	1,6	1,6	1,5	1,5
11. Денежный доход на душу населения, руб. в мес.	1295	1547	1650	1755	1860	1970
12. Обеспеченность:	112,1	112,8	112,8	112,8	112,8	112,8
- больничными койками, коек на 10000 насел.						
- амбулаторно - поликлиническими учреждениями, посещ. в смену на 10000 насел.	259,7	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
- врачами, чел. на 10000 насел.	36,3	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
- учреждениями социального обслуживания, мест на 10000 насел.	59,6	59,1	62,5	62,5	62,5	62,5
- общедоступными библиотеками, учреж. на 10000 насел.	9,8	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
- дошкольными образовательными учреждениями, мест на 10000 детей дошкол. возраста	978	1003	963	957	954	946

Анализируя показатели, можно сделать вывод, что приоритетными направлениями социально-экономического развития города Воткинска являются:

- поддержка производства конкурентноспособных товаров и услуг;
- создание условий для роста реальных доходов населения, обеспечение доступности и необходимого качества медицинского обслуживания, образования и других базовых социальных услуг;

- реформирование экономических отношений в ЖКХ в целях постепенного сокращения бюджетного дотирования отрасли при сохранении адресной поддержки семей с низким уровнем доходов;
- создание благоприятной экономической среды, обеспечение равных условий конкуренции;
- устранение причин, сдерживающих развитие малого и среднего предпринимательства;
- наращивание объемов реконструкции жилищного фонда и расширение строительства жилья за счет личных сбережений граждан, долевого участия предприятий и организаций города;
- комплексное развитие дорожно-транспортной инфраструктуры, торговых сетей города.

Дополнительно к этим материалам исполнительные органы муниципальных образований подготавливают:

- А) структуру внутреннего долга муниципальных образований и программу внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита бюджета муниципального образования;
- Б) программу предоставления гарантий исполнительного органа на планируемый год;
- В) оценку ожидаемого исполнения бюджета муниципальных образований за текущий год.

В настоящее время, когда ставится вопрос о реформе бюджетной системы, о необходимости среднесрочного прогнозирования бюджета, одной из важнейших задач всех участников бюджетного процесса и контрольных органов становится проведение аудита эффективности бюджета.

Аудит эффективности бюджетов, всех уровней бюджетной системы Российской Федерации направлен на выполнение первоочередных задач финансового контроля:

- а) предупреждение нарушений бюджетного законодательства;
- б) рациональное использование бюджетных средств;

в) повышение эффективности расходов бюджета.

Кроме того, для каждого объекта контроля понятие «эффективность» получает свою трактовку:

- минимизация расходов;
- оптимизация расходов;
- экономия ресурсов.

То есть, исходя из конкретной ситуации, ориентируясь на цели и задачи участников бюджетного процесса в ходе его исполнения, необходимо производить оценку их экономической эффективности и указывать на:

- удорожание издержек по сравнению со среднеотраслевым уровнем;
- затраты, совершенные в отсутствие производственной либо непроизводственной необходимости;
- низкое качество производимых общественных продуктов, либо их несоответствие затраченным ресурсам (в данном случае имеет смысл поставить вопрос о прекращении производства бюджетных услуг и, следовательно, прекращении неэффективного финансирования в дальнейшем).

В то же время на региональные бюджеты сегодня возложен целый ряд ключевых задач по финансированию социальных расходов, расходов на коммунальные услуги, расходов на содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, осуществление инновационной и инвестиционной деятельности, оказание финансовой помощи местным бюджетам и многое другое. Проведение органами внешнего контроля своевременных мероприятий на различных стадиях исполнения бюджета позволит, к примеру, в период планирования бюджета проследить обоснованность бюджетных заявок, а в период рассмотрения отчета об исполнении – выявить случаи как не целевого, так и нерационального направления и использования бюджетных ресурсов и представить на рассмотрение представительным органам власти региона. Особое внимание, аудиту эффективности, как разновидности внешнего финансового контроля, необходимо уделять в тех регионах, где доходная часть бюджета не позволяет своевременно и в полном объеме удовлетворять все

региональные нужды, не прибегая к дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. Учитывая, что основными элементами бюджетного механизма на стадии формирования местных бюджетов, являются его доходы и расходы, контрольным органам при планировании и составлении бюджета на очередной финансовый год следует в качестве рекомендаций представлять перечень приоритетных направлений в расходовании бюджетных средств.

Основными критериями эффективности бюджетных расходов, по мнению автора, будут являться:

- а) сведение к минимуму низкоэффективных расходов бюджета, в первую очередь тех, которые не в полной мере обеспечены бюджетными обязательствами, а значит, эффективность их отдачи будет незначительна;
- б) корректировка числа целевых программ и выплат в пользу перераспределения бюджетных ресурсов по направлениям наибольшей социальной и региональной значимости (следует ввести по примеру США механизм предварительной оценки эффективности вновь разрабатываемой целевой программы, и только затем, по итогам анализа подобного «пилотного» запуска программы, производить ее включение в бюджет);
- в) применение всеми бюджетными учреждениями механизма конкурсного отбора поставщиков товаров и услуг при государственных закупках и заказах;
- г) анализ представленных получателями бюджетных средств смет расходов на очередной финансовый год в целях выявления завышенных статей расходов и своевременное их перераспределение по иным получателям.

Кроме того, необходимо разработать систему показателей эффективности для каждого направления бюджетных расходов – образование, здравоохранение, сельское хозяйство и т. д. Это предполагает выбор метода оценки эффективности расходования бюджетных средств, возможность предусмотреть соответствующие критерии и нормативы.

Так, например, приоритетным направлением является повышение эффективности расходов бюджета в области оплаты жилищно-коммунальных услуг. Установлены счетчики потребления энергоресурсов в бюджетных

учреждениях, котельные переведены с твердого топлива на газ, введена система поощрения работников бюджетной сферы за экономию энергетических ресурсов. Действует механизм, согласно которому, если администрации сел и поселков экономят на энергоносителях, то имеют возможность направить сэкономленные средства на развитие своей социальной сферы. В результате – практически погашена сложившаяся за предыдущие годы задолженность бюджетных учреждений перед поставщиками энергоносителей. Значительное внимание в регионе уделяется недопущению кредиторской задолженности перед бюджетополучателями, в том числе отсутствие задолженности по заработной плате, выплате детских пособий, стипендий. По итогам 2004 года погашена вся задолженность по беспроцентным бюджетным ссудам, полученным из федерального бюджета в прошедшие годы на покрытие временного кассового разрыва.

Бюджет должен составляться на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования.

Согласно действующему законодательству, прогноз долгосрочного социально экономического развития территории разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, на основе текущего прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и на основе тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета. Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета должно вызывать соответствующее изменение основных характеристик проекта бюджета. При определении порядка формирования местных бюджетов необходимо учитывать особенности конкретных муниципальных образований, неравные возможности муниципальных округов в привлечении всего перечня источников пополнения местных финансов, а также их роль в общем, стратегическом плане развития региона.

Основным документом, определяющим стратегические подходы к формированию региональных бюджетов в РФ, является «Концепция реформирования бюджетного процесса РФ в 2004-2006 годах».

Согласно «Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах в целях поддержки и распространения реформы бюджетного процесса, учитывая опыт функционирования с 2002 года созданного в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов, предполагается расширить применения механизмов поддержки региональных и муниципальных программ. Основное направление Концепции - распределение бюджетных ресурсов с учетом или прямой зависимости от достижения конкретных результатов. Бюджетирование, ориентированное на результат БОР – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств[63]. Ценность данной Концепции БОР состоит не только в раскрытии направлений и способов усовершенствования бюджетного механизма, но и в активации деятельности всех без исключения участников бюджетного процесса по повышению отдачи от бюджетного планирования. При современной трактовке БОР должно стать важным элементом обновления бюджетного механизма прежде всего на местном уровне, так как именно здесь финансируется основная масса социальных учреждений.

В механизме территориального управления развитием страны ключевым звеном, на уровне которого возникает необходимость и появляется объективная возможность обеспечения стабильного и устойчивого развития, являются субъекты Российской Федерации. Поэтому обеспечение развития субъектов Федерации становится главной задачей, от которой зависит бесперебойное функционирование экономики всей страны. Экономическая самостоятельность муниципалитета выражает степень обеспеченности его экономическими

ресурсами для самостоятельного, заинтересованного и ответственного решения социально-экономических вопросов, которые входят в компетенцию регионального уровня хозяйствования.

Усиление роли финансов местного самоуправления в финансовой системе носит объективный характер. Расширение прав местных органов власти сопровождается ростом их бюджетов, изменением механизма их формирования и использования в целях обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципалитета. Однако развитие этого процесса связано с решением целого ряда политических и экономических проблем. Главное из них это разработка критериев определения полномочий местных органов власти и закрепление за ними соответствующих ресурсов. Основные тенденции развития современной экономики предопределяют повышение значения муниципальных образований, как в аккумулировании финансовых ресурсов, так и в осуществлении необходимых расходов. Поэтому муниципальный бюджетный механизм должен создавать предпосылку, стимулирующую органы местного самоуправления развивать налоговый потенциал территорий, повышать величину собираемых налогов, а также эффективно использовать финансовые средства для реализации своих полномочий.

3.2 Оценка бюджетного эффекта от инвестиционной деятельности

Как в нашей стране, так и за рубежом имеется значительный опыт государственного регулирования социально-экономического развития, в частности, экономического программирования, в том числе в территориальном аспекте. Среди методов государственного регулирования основное внимание уделено программно-целевому методу, который неоднократно и успешно применялся как в нашей стране, так и в других государствах.

Государственное программирование экономики в России было неразрывно связано с народнохозяйственным планированием. Первым опытом государственных программ были программы развития отдельных отраслей промышленности, цель которых состояла в преодолении хозяйственной разрухи. Наиболее значительной программой первых лет советской власти была программа электрификации страны, получившая название «план ГОЭЛРО». Многие методологические подходы, применяемые при разработке данного плана, не потеряли своего значения и в настоящее время.

Основной целью в таких программах было совершенствование размещения производительных сил страны. Программы составлялись в дополнение к государственным планам, но соотношение планов и программ остается неоднозначным, что вызывает трудности в управлении программами.

Наибольшее значение имели программы строительства Турксиба, программа «Большая Волга», программа разработки нефтяных месторождений в Поволжье, создания промышленной базы в восточных районах страны [26].

Зарубежная практика целевого программирования в определенной степени обязана своим возникновением советскому опыту программирования. Нарботанный в нашей стране во многом удачный опыт государственного регулирования народного хозяйства и, в частности, разработки и реализации целевых программ стал, наряду с традиционными для этих стран методами управления крупными корпорациями, предпосылкой тому, что в зарубежных

странах активизировались методы государственного регулирования. Свидетельством тому являются методы вывода экономики из состояния «великой депрессии», которые стали применяться в США при президенте Ф. Рузвельте. Были разработаны программы развития сельского хозяйства и снижения социальной напряженности путем снижения цен на продукты питания, программы развития строительства и других трудоемких отраслей для увеличения занятости населения. Теоретической базой указанных методов значительной мере стали работа Дж. М. Кейнса, обосновавшего важность государственного вмешательства в социально - экономические процессы [47].

В европейских странах государственное целевое программирование применяется весьма широко. Здесь в первую очередь стоит отметить опыт Федеративной Республики Германии [110]. Вопросы развития более чем двух третей земель ФРГ осуществляется посредством целевых программ. Особенно это касается новых федеральных земель. Для них разработаны целевые программы: «Улучшение региональной хозяйственной структуры» В рамках программ проводится выделение субсидий из федерального и региональных бюджетов. Привлекаются также средства Европейского фонда регионального развития. Выделение субсидий в ряде случаев увязывается с привлечением частных инвестиций.

США могут рассматриваться в качестве примера страны, использующей систему целевых трансфертов для оказания финансовой помощи регионам. Применение этого инструмента межбюджетных отношений проходит в русле реализации государственных целевых инвестиционных программ. Доля финансирования за счет целевых грантов федерального бюджета обычно является высокой – от 80 до 90 %. В настоящее время федеральные средства предоставляются штатам в виде целевых и программных дотаций, распределение которых осуществляется под контролем комитетов и подкомитетов Конгресса. Министерства устанавливают условия использования средств, порядок выполнения программ, определяют разделы бюджетных

назначений, статьи расходов и следят за ходом использования средств штатами.

Программы развития регионов, применяющиеся в Европе, зачастую являются способом доведения средств соответствующих бюджетов до конкретных проектов по улучшению социально-экономического положения в отсталых (по европейским меркам) регионах. Характерным примером в этом плане является программа развития юга Италии.

Во Франции применение программно-целевого метода приняло специфическую форму – французские экономические программы ближе к индикативным планам. Разрабатывается два вида программ – среднесрочные (на 4-5 лет) и краткосрочные (на 1 год), называемые также экономическими бюджетами. Оба вида взаимосвязаны, однако краткосрочные программы не являются детализацией среднесрочных – они составляются независимо, хотя и используют их в качественном аспекте. Программы во Франции не являются директивными, они служат лишь ориентиром в экономической политике для государственных и частных предприятий в выборе направлений и характера деятельности.

В зарубежной практике различают системы общих, выравнивающих трансфертов и систему целевых, или специальных трансфертов.

Система общих трансфертов используется для выравнивания горизонтальных бюджетных различий с целью приведения налогового потенциала (налоговых бюджетных поступлений) в соответствии с потребностями в финансировании необходимых расходов.

Система целевых трансфертов принимается для реализации различных социально-экономических программ, связанных с развитием здравоохранения, образования, связи и т.д. Схемы построения общих и целевых трансфертов достаточно часто опираются на такой финансовый показатель региона как «налоговый потенциал». Индекс налогового потенциала региона обычно рассчитывается как отношение размера личных душевых расходов населения территории к их среднему уровню по стране в целом.

Основные характерными особенностями и тенденциями формирования программ развития территорий, реализуемых в мировой практике являются:

- различные страны (и в различные периоды времени) используют разнообразные подходы к применению программно-целевого метода для планирования и управления развитием территорий;
- методы разработки и реализации программ, управления программными процессами подвержены постоянным изменениям в соответствии с особенностями текущего периода и спецификой регионов, характером проблем, решаемых программным образом;
- экономико-математические методы и компьютерные технологии дают новый импульс применению программно-целевого метода, предоставляя возможность систематизирования значительного количества вариантов организации программ, а также оптимизации процессов ее реализации;
- программно-целевой метод стал повсеместно применяемым инструментом решения настоятельных региональных социально-экономических проблем.

Финансовая помощь вышестоящих бюджетов осуществляется в виде трансфертов. Трансферт (нормативно доленая дотация) – средства, выделяемые на безвозвратной и безвозвратной основе в порядке бюджетного регулирования из бюджета одного уровня (вышестоящего) в бюджет другого (нижестоящего) является существенным источником доходов местных бюджетов и одновременно инструментом межбюджетного регулирования. В зависимости от того, из какого фонда осуществляется трансферт, финансирование направляется на следующие цели:

- выравнивание бюджетной обеспеченности – фонд выравнивания;
- стимулирование и поощрение муниципальных образований – фонд стимулирования;
- реализация приоритетных целей социально-экономического развития – фонд финансирования целевых программ;

- финансирование передаваемых мандатов – фонд целевых субвенций (123).

На наш взгляд, распределения трансфертов не учитывает интересы субъектов РФ, проводящих активную инвестиционную политику и увеличивающих объем налоговых поступлений, так как размер трансферта автоматически уменьшается на величину прироста налогов. Стимулирования инвестиционной активности муниципальных образований требует изменение существующих подходов к данному вопросу.

Необходимо установить такой порядок регулирования налоговых доходов и трансфертов, при котором увеличение сбора налогов в субъекте РФ автоматически приводило бы к улучшению его финансового положения. С этой целью предлагается увязать налоговую трансфертную политику с программно-целевым методом и осуществить переход к формированию бюджетов на основе социально-экономических программ развития территории.

Решение социально-экономических проблем муниципалитетов, в условиях ограниченности средств бюджетов, требуют тщательного отбора приоритетных задач и направлений стратегического развития субъекта Федерации, концентрации финансовых средств на ключевых направлениях, максимального использования рефинансирования прибыли предприятий и поступлений бюджетов всех уровней от реализации проектов.

Интересный опыт разработки среднесрочной программы социально-экономического развития муниципальных образований на примере городов Тольятти, Владимира, Самары, Москвы и Воронежа.

Центр развития предпринимательства администрации Центрального района города Тольятти совместно с Департаментом развития предпринимательства администрации Самарской области и ОАО «НТБ» 4 года успешно занимался льготным кредитованием малых предприятий. Результатом этой деятельности является то, что на 100 тыс. руб., выделенных администрацией Центрального района в 1997 году, центром было привлечено к кредитованию сторонних средств на сумму 332 тыс. руб. Средства дважды в

год участвовали в льготном кредитовании, так как по возвращению кредитов денежные средства направлялись на финансирование новых проектов. Поэтому получалось, что на 100 тыс. руб. бюджетных средств в год было прокредитовано на общую сумму 864 тыс. руб. Благодаря этому в год создавалось 52-54 дополнительных рабочих места. Платежи в бюджет увеличились на сумму около 100 тыс.руб. только с фонда оплаты труда. Отсюда видно, что средства, направленные на льготное кредитование малых предприятий, за год вернулось в бюджет в виде налогов.

Муниципальная целевая программа «Развитие туризма в г. Владимире» на 2001-2005гг. Настоящая Программа направлена на создание правовой, организационной и экономической среды, способствующей формированию современной туристической индустрии в городе Владимире, спроса на туристические услуги и развитию материальной базы туризма. Программа разработана на основании «Стратегии развития туристической отрасли АО Владимире», разработанной в рамках проекта CAVIAR (совместные действия Кентербери и Владимира по возрождению духовности) с учетом «Комплекса мер по государственной поддержке развития туризма во Владимирской области в 1998-2000 гг.», утвержденного постановлением главы администрации Владимирской области от 29 июня 1998г. №442. При разработке Программы учтены положения федеральной программы «Развитие туризма в Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 г. №177, и целевой программы «Земля Владимирская в Золотом кольце России». Программа носит комплексный инновационный характер и призвана стимулировать процесс становления в сфере туризма современных рыночных отношений и адекватных им механизмов муниципального регулирования. Реализация Программы предполагает сочетание бюджетных и внебюджетных источников финансирования с преимущественным использованием последних. Система мероприятий Программы сформирована с учетом выделения средств из городского бюджета в пределах ежегодных ассигнований.

В Самаре, по данным 2004г., в ветхих и аварийных домах живет более 5% населения. Эта ситуация характерна для многих российских городов. В 2003 году по аналогичной федеральной программе областному центру было перечислено 40 млн. рублей на приобретение квартир для переселения граждан. Так как расчетная стоимость квадратного метра общей площади, заложенная в этой сумме, значительно ниже установленной постановлением губернатора Самарской области, муниципалитетом для покрытия этой разницы были привлечены дополнительно 7 млн. рублей и начата работа по приобретению жилого фонда.

Целевая программа «Восстановлению малых рек Москвы»

Объем финансирования программы составит 19 млрд. рублей, из которых 55% - средства городского бюджета и 45% - привлеченные. Большая часть инвестиций будет направлена на восстановление рек и их территории, где затем будут разбиты зоны отдыха. Принятая программа предусматривает, в частности, частичное восстановление открытых русел малых рек на протяжении 81,5 километров, восстановление открытых русел некоторых участков рек, заключенных в коллекторы (протяженностью до 24 км) экологическое устройство 34 км прибрежной территории рек. Кроме этого, планируется реконструкция 168 прудов и построить 14 новых водоемов.

По решению Воронежского муниципального совета, около десяти промышленных предприятий города получают финансовую помощь из средств бюджета развития. Она предоставляется на основе кредита и рассчитана на конкретные цели. Так, ОАО «ВМО» предназначено 6 млн.рублей – на производство установки для ремонта скважин и 2 млн. – на выпуск турбокомпрессоров; 3 млн. – АООТ «Тяжэкс» для производства экскаваторов и на его реструктуризацию; 2 млн.рублей - АО «Эспром» на утилизацию промотходов. Общая сумма финансовой помощи – 29,6 млн.рублей. При этом часть денег выделяется на безвозвратной основе: Институту связи – для создания системы связи нового поколения (2 млн.) и информационно-

маркетинговому центру (1,8 млн.) на проведение выставок и создание в Москве торгово-промышленного центра.

Это конкретные примеры целевых программ, осуществляемых за счет средств муниципального бюджета, дают возможность муниципалитетам решать социальные проблемы жителей городов.

Программа социально – экономического развития города Воткинска 2004года также включает в себя и целевые городские Программы, например: Программа поддержки малого предпринимательства на 2003-2006г.г. На реализацию данной Программы из ФПМП получено 300 тыс. руб., также из республиканского бюджета –240 тыс. руб. За два года увеличилась доля занятых в предпринимательстве от общего числа занятых в отраслях народного хозяйства и составила 15,6%, что превышает программный показатель. Доля налоговых поступлений в местный бюджет от субъектов малого предпринимательства достигла 24,1 млн. руб., что составляет 7,8 % от общего объёма доходов. Рост доли налоговых поступлений от предпринимательской деятельности по сравнению с 2003годом составляет 3,2%. Стимулируя создание и размещение малых предприятий на территории муниципалитета, органы местной власти способствуют увеличению налоговых отчислений в бюджет города.

Для достижения главной цели здравоохранения - обеспечение стабилизации и улучшения показателей здоровья населения за счет повышения качества медицинской помощи, эффективного использования финансовых и материальных ресурсов были реализованы мероприятия, обозначенные целевыми Программами г. Воткинска, а именно:

Вакцинопрофилактика на 2004-2006г.г.

Сахарный диабет 2003-2004 г.г.

Анти–ВИЧ/СПИД 2003-2005г.г., и другие.

На реализацию данных программ было направлено более 8 млн. руб., в том числе из муниципального бюджета 3,1млн. рублей. Совершенствовалась работа по управлению и эффективному использованию ресурсов

здравоохранения и оптимизации бюджетных расходов. Экономический эффект от проведенных мероприятий составил 2,9 млн. рублей. В результате реализации этих целевых программ удалось добиться некоторого улучшения показателей здоровья населения. За 2004 год достигнуто снижение общей заболеваемости на 3,7%, а первичная заболеваемость снизилась на 4,6% к уровню 2003 года. (Приложение 4)

Разработана целевая Программа « Обеспечение населения города Воткинска УР питьевой водой на период 2004-2006г.г. Решение данной Программы связано с финансированием строительства очистных сооружений водозабора. В настоящее время вопрос прорабатывается на уровне Правительства УР и находится в стадии подготовки.

В соответствии с планами природоохранных мероприятий предприятиями города было затрачено 2,5млн.рублей в том числе:

ФГУП «Воткинский завод» –2208 тыс.руб.

МУП «Водоканал»- 200тыс.руб.

Воткинский лесхоз – 40 тыс. руб. Это пример совместной работы предприятий города и органов местной власти в реализации Программы социально – экономического развития города Воткинска. На данный момент разработана Программа социально-экономического развития города на 2006-2010 гг. (Приложение 8).

Основные аргументы в пользу разработки и реализации комплекса программ социально экономического развития субъекта Российской Федерации дает возможность решить ряд проблем, а именно:

- возможность учета федеральных, региональных и муниципальных интересов при выборе целей и постановке задач комплекса программ;
- создание условий для реструктуризации производства хозяйственных объектов различного уровня;
- возможность согласования в рамках единого комплекса программ, решений, ранее принятых Правительством РФ, региональной администрацией по объектам общегосударственной значимости, а также

по объектам регионального значения и совокупности мероприятий регионального и муниципального уровней;

- возможность координации деятельности предприятий различных форм собственности и подчиненности для преодоления депрессивности хозяйства региона;
- возможность наиболее рационального использования средств федерального, регионального и муниципальных бюджетов, направленных на реализацию программ, обеспечение взаимодействия бюджетов всех уровней;
- привлечение собственных и заемных средств участников программ и ресурсов регионального и муниципальных бюджетов для решения федеральных, региональных и муниципальных задач.

Механизм решения этого круга задач опирается на формирование комплекса целевых программ, состоящего из целевой программы социально-экономического развития региона – субъекта федерации (РЦП) и программ развития муниципальных образований. В предыдущие годы региональные программы часто получали статус федеральных, что отражало факт значительного участия федерального бюджета в их финансировании. Региональные целевые программы, разрабатываемые в соответствии с типовым макетом Минэкономразвития России, также могут частично финансироваться из федерального бюджета. Основой каждой программы является система программных мероприятий по реализации конкретных проектов, отражающих все приоритетные направления развития социально-экономической сферы. Конкретные проекты увязаны по срокам и ресурсам (в первую очередь финансовым) и представляют собой совокупность мер, направленную на достижение общей цели. Следует отметить тесную взаимосвязь программ - каждый проект региональной целевой программы реализуется на территории какого-либо муниципального образования, в то же время наиболее важные проекты программ развития муниципальных образований входят в региональные целевые программы.

Основным достоинством такого подхода к решению задач развития народнохозяйственного комплекса региона является обеспечение взаимодействия всех уровней бюджетной системы.

Муниципальная целевая программа включает в себя проекты, реализация которых увеличивает поступление в бюджет денежных средств всех уровней – решая вопрос повышения бюджетной обеспеченности. Отдельные проекты муниципальной целевой программы входят в региональные целевые программы и в этом качестве могут получать поддержку федерального бюджета.

Таким образом, двухуровневый комплекс целевых программ обеспечивает участие федерального бюджета в решении проблем муниципального уровня, обеспечивая тем самым прозрачность бюджетной системы.

Неотъемлемой частью двухуровневого комплекса программ служит организация управления, согласования совместных действий участников и контроль за ходом решения принятых задач социально-экономического развития. Высокая эффективность затрат достигается на основе последовательной увязки социально-экономического развития региона и муниципальных образований, а также коммерческих интересов частных предприятий, осуществляющих проекты и мероприятия в рамках единого комплекса программ.

Муниципальные целевые программы обладают специфическими особенностями, обусловленными их направленностью на решение ключевых социально-экономических проблем, повышение уровня жизни населения города, развития трудового и производственного потенциала. Они должны опираться на всесторонний анализ экономики соответствующей территории, ее потенциала, этнических и культурных особенностей населения города, демографической ситуации, состояния природных ресурсов и окружающей среды.

Особенности разработки и реализации региональных целевых программ нашли свое отражение в «Типовом макете программ экономического и социального развития субъекта Российской Федерации», утвержденного приказом Министра экономического развития и торговли Российской Федерации № 170 от 17 июня 2002 года.

Базой программы социально-экономического развития региона, согласно данному документу, служит концепция развития, важным элементом которой является анализ социально-экономического развития региона. Подобный анализ охватывает:

- финансовое положение субъекта Федерации, включая такие показатели, как состояние бюджета и межбюджетные отношения, уровень бюджетной обеспеченности, сбор налогов, налоговый потенциал, поступление средств во внебюджетные фонды;
- макроэкономические показатели региона: объем валового регионального продукта, его структура, отраслевая структура региональной экономики, внешнеэкономическая деятельность и ряд других показателей;
- уровень инвестиционной активности региона – субъекта Федерации;
- торговый оборот в регионе;
- демографическую ситуацию в регионе, характеризуемую такими показателями, как уровень рождаемости, смертности, уровень образованности, национальные и другие особенности и традиции, уровень и направления миграции;
- состояние отраслей социальной сферы: образования, здравоохранения, культуры, науки;
- положение в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- состояние природной среды, экологии.

При разработке программы необходимо провести анализ действующих нормативно-правовых актов, включая действующие на территории субъекта Российской Федерации федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации.

Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, договоры и соглашения о разграничении предметов ведения, решения органов федеральной власти, уточняющие полномочия субъекта Российской Федерации, законы, указы, постановления и другие акты органов исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Важное значение имеет анализ социальной сферы региона и выработка мер по ее совершенствованию. Как правило, в муниципальные целевые программы входят коммерческие проекты и социальные мероприятия, которые являются потенциальной частью программы, поскольку они определяют условия жизни населения и оказывают непосредственное воздействие на предпринимательский климат. Сфера жилищно-коммунального хозяйства также должна найти отражение в целевой программе развития региона. Эти проблемы в значительной степени должны решаться на уровне целевых программ развития муниципальных образований, поскольку ЖКХ относится к компетенции муниципальных властей. В современных условиях целевые программы развития регионов немыслимы без мероприятий по поддержанию природной среды, сохранению экологического равновесия. В первую очередь необходимо провести анализ ситуации, оценить экологическое состояние территории и уровень негативных факторов влияния на здоровье населения. Программа должна включать в себя мероприятия по снижению негативной нагрузки на природную среду, все проекты и мероприятия программы должны в обязательном порядке пройти экологическую экспертизу.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» п.4 ч.2 ст.6 отнесено к полномочиям местного самоуправления и предполагает осуществление следующих действий: утверждаются и реализуются местные целевые программы, осуществляются муниципальные заказы, заключаются договоры, согласовываются формы участия предприятий и организации в развитии муниципального образования. Муниципальное образование понимается как

целостное социально-экономическое явление, которое имеет свои внутренние законы развития, и если жителям поселения законом предоставлено право ставить и решать вопросы развития муниципального образования, то понятие «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований» должно относиться не к отдельным сферам жизнедеятельности муниципального образования, а ко всему муниципальному образованию, включая наряду с традиционно муниципальными сферами жизнедеятельности (коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и так далее) и иные сферы, в том числе взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, экономическими структурами различных форм собственности, формирование и развитие системы подготовки жителей местного самоуправления, развитие духовной жизни и другое»[14].

Субъект, который должен выступать с инициативой комплексного социально-экономического развития муниципальных образований – это население, которое получило право определять собственную стратегию развития.

«Под управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований понимается – управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, согласованными по ресурсам, срокам, в соответствии с принятыми населением приоритетами, а также принятыми к исполнению на основе договоров или по закону региональными программами развития»[15].

Исходя из вышеизложенного, автор считает, что необходимо разработать целевую программу по оказанию финансовой помощи не только малым, но и крупным и средним предприятиям находящимся в неблагоприятной ситуации, так как от их эффективной деятельности зависит наполняемость муниципального бюджета. Данная целевая Программа, соответственно, должна входить в среднесрочную Программу социально –

экономического развития города Воткинска, основной целью которой должна быть выработка и реализация стратегии социально-экономического развития города Воткинска, обеспечивающая достойный уровень жизни населения в условиях дефицита финансовых ресурсов, сохранению устойчивости всех секторов экономики и развития городского хозяйства и социальной сферы.

Целевыми показателями программы является: создание условий для экономического развития промышленных предприятий, обеспечение устойчивого наполнения бюджета города, занятость населения и получение необходимого комплекса услуг жителями города, обеспечение эффективного использования городских ресурсов, включая объекты муниципальной собственности и бюджетные средства, активизация участия города в реализации общефедеральных и региональных программ.

В рамках направления данной целевой программы будут осуществляться мероприятия по оказанию финансовой помощи предприятия города и развитию кредитно-финансовых механизмов. Финансирование предполагается, частично, за счет средств городского бюджета. Реализация целевой программы позволит создать условия для увеличения выпуска пользующейся спросом конкурентной продукции, поддержке производителей города.

3.3. Моделирование устойчивого бюджета муниципального образования

Для обеспечения финансовой устойчивости муниципальных бюджетов необходимо наличие постоянного предсказуемого источника доходов, который позволит местным органам власти осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование своего финансово-экономического развития и дает возможность в полной мере исполнить бюджетные полномочия. Поскольку структура и объемы существующих доходных источников не отличаются стабильностью на протяжении достаточно длительного времени, они не в состоянии целиком решить проблему обеспечения экономической самостоятельности муниципальных образований. В этих условиях, как говорилось в предыдущих главах, органам местного самоуправления приходится вливаться в систему рыночных отношений и заниматься как формированием собственных предпринимательских структур, способных приносить муниципалитету доход, так и установлением контактов с немунципальными хозяйствующими субъектами, способными дешево и качественно удовлетворять соответствующие муниципальные потребности.

В современных условиях исключительно важное значение приобретает выборочный характер использования механизмов поддержки предпринимательских структур.

Разработка эффективного механизма стартового финансирования субъектов малого предпринимательства, оказание необходимой финансовой помощи средним и крупным предприятиям, деятельность которых представляет предмет общественного интереса, дает возможность улучшить экономическую ситуацию муниципалитета.

Разработав целевую программу по оказанию финансовой помощи предприятиям города, муниципалитет в будущем ожидает увеличение налоговых поступлений в местный бюджет, сокращение расходов, путем вовлечения предприятий в дела местного значения.

Для разработки и реализации муниципальных программ необходимо определить последовательность основных процедур разработки, экспертизы, утверждения и контроля за ходом реализации целевой программы. Целевые программы обладают специфическими особенностями обусловленные их направленностью на решение ключевых социально-экономических проблем муниципалитета, повышение уровня жизни населения города, развитие трудового и производственного потенциала.

Преимущественное право на муниципальную поддержку имеет смысл предоставлять, прежде всего, экономически устойчивым предприятиям, основное направление деятельности которых соответствует экономическим приоритетам муниципального образования, или данное предприятие участвует в реализации территориальной программы социально-экономического развития. Решение об оказании финансовой поддержки будут приниматься по каждому предприятию отдельно, после проведения экспертизы и подтверждения участника Программы выполнить совокупность принимаемых на себя обязательств.

Ответственные за реализацию программ формируют экспертную группу, которая должна определить перечень показателей деятельности предприятий, являющихся важными для муниципального образования.

Формирование экспертной группы производится в производственных условиях, для обеспечения представительности оценок, а в качестве экспертов привлекаются работники экспертных цехов, подразделений, занимающиеся технологической и экономической подготовкой производства. Также необходимо включить в состав группы представителей органов местной власти.

В результате была окончательно сформирована группа из 9 экспертов.

После формирования группы каждый из экспертов был ознакомлен с перечнем факторов, рассмотренных во второй главе (стр. 91), являющимися важными как для предприятия, так и для муниципалитета. После обработки полученных данных был сформирован ряд формализованных показателей (таблица 14)

Перечень оцениваемых показателей

Показатели	Условное обозначение
Объем выпускаемой продукции	X1
Численность	X2
Уровень образования (среднее, высшее)	X3
Расходы на городские программы	X4
Расходование средств на повышение квалификации	X5
Средняя заработная плата	X6
Затраты на охрану труда и экологию	X7
Средства на строительство жилья	X8
Вклад в развитие инженерных сетей	X9
Коэффициент загрузки оборудования	X10
Изношенность оборудования	X11
Поступления в местный бюджет	X12
Месторасположение	X13
Текучесть кадров	X14
Темпы роста в процентах	X15
Доля на рынке	X16
Активность предприятия	X17

Целью следующего этапа экспертного оценивания было получение количественных значений относительной важности рассматриваемых показателей. Задачей экспертов является присваивание каждому показателю некоторого ранга, причем ранги некоторых оцениваемых объектов могли бы считаться эквивалентными. Использование связанных рангов упрощает обработку результатов ранжирования при групповой экспертной оценке.

Для изучения метода априорного ранжирования, прежде всего, следует попытаться составить себе представление об априорных знаниях того явления, которое предстоит изучить. Более предпочтительный вариант выполнения необходимого задания - с помощью своеобразного психологического эксперимента, предложив широкому кругу специалистов, работающих в данной области, расположить (проранжировать) факторы в порядке убывания степени их влияния на параметр оптимизации. Другими словами устанавливается цель, и в процессе ранжирования необходимо достигнуть определенного результата. Выбирается и устанавливается перечень оцениваемых показателей, которые предоставляются для ранжирования специалистам, количество показателей может быть любое, чем больше показателей, тем точнее можно определить степень влияния того или иного оцениваемого показателя на оптимизацию установленной задачи.

Сам процесс происходит путем опроса специалистов в кратчайшее время и в сжатом виде составляется литературный обзор по изучаемому вопросу. В реальности, данных по интересующему вопросу, может быть очень много либо, наоборот, очень мало. Готовясь к эксперименту, исследователь может еще не разбираться во всех тонкостях, которые ему могут встретиться. В то же время опрос специалистов, занимающихся именно этим вопросом, может дать необходимую информацию. В дальнейшем при ранжировании и заполнении таблиц слово «Специалист» заменяется на «ЭКСПЕРТ». Априорное ранжирование обычно на практике осуществляется в несколько этапов.

Один из первых этапов входит выбор и занесением в таблицу 12 перечень оцениваемых показателей, и каждому оцениваемому показателю присваивается условное обозначение, например $X_1, X_2, X_3, \dots, X_n$.

На практике известно несколько разных методов ранжирования, можно проводить анкетный опрос, а можно искусственно разыграть дискуссии, после которых собирать мнение специалистов. В рассматриваемом примере

рассмотрен метод анкетирования. В составленной опросной анкете (форма в общем случае не определена) обычно указывается наименования факторов и их размерность, способы определения, возможные области изменения и другие сведения. Экспертов просят проранжировать входящие в анкету оцениваемые показатели (таблица 12) по степени их важности так, чтобы самый важный, с точки зрения эксперта, оцениваемый показатель получил ранг 1, следующий за ним ранг 2 и т. д. Если эксперт считает, что из оцениваемых показателей есть равнозначные, по его мнению, показатели, то в этом случае им присваивается равнозначный ранг (например, 1; 1; 2; 3; 3; 3; 4; 5; 5; 6 и т.д.)

Разрешается включать в анкету дополнительные показатели, если их список кажется неполным, или изменять их интервалы варьирования, способы определения. Все результаты экспертов заносятся в таблицу 15 (ранжирование показателей)

В экспериментальной психологии установлено, что ранжирование оцениваемых показателей может зависеть от их порядка, в котором они расположены и предоставлены эксперту. У последнего подсознательно может возникнуть мысль, что показатели, помещенные в начале перечня, являются наиболее важными или наоборот. Поэтому в анкетах порядок расположения оцениваемых показателей целесообразно расположить, сделать случайным и сообщить это экспертам перед началом проведения опроса.

При небольшом количестве оцениваемых показателей ($k < 10$) процедура ранжирования, как правило, не представляет каких-либо трудностей. В случае же, когда ($k > 10$), для облегчения процедуры ранжирования часто применяют следующий прием. Выбрав самый важный оцениваемый показатель, эксперт вычеркивает его из перечня и рассматривает следующие оцениваемые показатели.

На втором этапе проводим первичную обработку результатов опроса и переформирование рангов. Принимая, что компетентность экспертов неодинакова, каждый i -й эксперт присваивает каждому j -му объекту ранг r_{ij} . В

результате проведения экспертизы были получены матрицы рангов, представленные в таблице 15.

Таблица 15

Ранжирование показателей

	Э1	Э2	Э3	Э4	Э5	Э6	Э7	Э8	Э9
X1	12	14	13	13	14	14	13	13	13
X2	7	8	7	8	8	9	9	7	8
X3	12	13	12	12	11	13	13	11	12
X4	14	13	15	15	15	16	14	14	14
X5	12	12	12	13	13	13	13	13	13
X6	17	17	17	16	17	17	17	17	15
X7	13	14	13	13	13	14	14	13	13
X8	16	16	17	17	17	15	15	17	17
X9	13	15	13	13	13	14	14	13	14
X10	5	4	4	6	5	3	4	4	5
X11	6	4	4	6	6	5	5	5	5
X12	15	16	16	16	15	15	15	15	16
X13	4	2	3	3	2	3	3	3	3
X14	1	1	2	1	1	1	1	1	2
X15	7	8	8	8	7	7	7	7	8
X16	7	7	6	7	8	7	8	8	8
X17	3	2	2	2	1	2	2	1	1

Отметим особенности проведенного опроса. Одни эксперты ранжировали оцениваемые показатели уверенно. Например, 1-й эксперт приписал наиболее сильно влияющему, по его мнению, оцениваемому показателю X14-ранг 1, оцениваемому показателю X17-ранг 3 и т.д. Другие, хотя и делали различия между оцениваемыми показателями, но менее уверенно.

Например, эксперт 2 приписал ранг 4 сразу двум оцениваемым показателям X10, X11, ранг 8 оцениваемым показателям X2, X15, ранг 13

приписал оцениваемым показателям X3, X4, и т.д. В последнем случае вводят так называемые связанные ранги и проводят переформирование рангов. Например, в ранжировке 2-го эксперта оцениваемым показателям X13, X17 приписан ранг 2, то есть между ними распределены 2-е, и 3-е места, поэтому связанными рангами для X13, X17 будет 2,5 т.к. $(2+3)/2=2,5$ и т.д. Таким методом происходит переформирование всего опроса произведенного всеми 9-ю экспертами по всем оцениваемым показателям, переформированные результаты опроса всех экспертов заносятся в таблицу 16.

Таблица 16

Переформированная таблица рангов

	Э1	Э2	Э3	Э4	Э5	Э6	Э7	Э8	Э9
X1	10	12,5	12	11,5	13	12	10	11,5	11
X2	7	7,5	7	7,5	7,5	8	8	6,5	7
X3	10	10,5	9,5	9	9	9,5	10	9	9
X4	14	10,5	14	14	14,5	16	13	14	13,5
X5	10	9	9,5	11,5	11	9,5	10	11,5	11
X6	17	17	16,5	15,5	16,5	17	17	16,5	15
X7	12,5	12,5	12	11,5	11	12	13	11,5	11
X8	16	15,5	16,5	17	16,5	14,5	15,5	16,5	17
X9	12,5	14	12	11,5	11	12	13	11,5	13,5
X10	4	4,5	4,5	4,5	4	3,5	4	4	4,5
X11	5	4,5	4,5	4,5	5	5	5	5	4,5
X12	15	15,5	15	15,5	14,5	14,5	15,5	15	16
X13	3	2,5	3	3	3	3,5	3	3	3
X14	1	1	1,5	1	1,5	1	1	1,5	2
X15	7	7,5	8	7,5	6	6,5	6	6,5	7

X16	7	6	6	6	7,5	6,5	7	8	7
X17	2	2,5	1,5	2	1,5	2	2	1,5	1

После проведения переформирования рангов экспертов подсчитываю суммы рангов, поставленным i -м экспертом (m - число экспертов) j -му оцениваемому показателю (k -число факторов). Эти суммы будут основными показателями силы влияния оцениваемых показателей на изучаемое свойство. (Приложения 5)

Исходная и переформированная таблицы должны быть адекватными. Проверка гипотезы об адекватности таблиц проводится по коэффициенту ранговой корреляции r_s Спирмена:

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum_{j=1}^k (\theta_j^{(1)} - \theta_j^{(2)})}{k^3 - k} \quad (1)$$

Где $k=17$ – число факторов.

Значение r_s для ранжировок факторов равно: $r_s=1,00$, что свидетельствует о совпадении ранжировок.

Гипотезу о наличии согласия во мнениях специалистов проверяют с помощью коэффициента конкордации W Кендэла.

Коэффициент конкордации меняется от 0 (отсутствие какого либо согласия в мнениях экспертов) до 1 (полное согласие). Статическую значимость коэффициента W можно оценить по χ критерию. Значение χ для любого случая связанных или несвязанных рангов рассчитывается по формуле.

Если бы значение критерия, χ оказалось, по результатам расчетов меньше табличного значения, то согласия экспертов при ранжировании сводилось бы к 0, причиной этого могла быть недостаточная квалификация экспертов, либо

сложность изучения процесса, пришлось проводить новое анкетирование, с дополнительным изучением материала или привлечением новых экспертов.

Дисперсионный коэффициент конкордации для полученных ранжировок при наличии связанных рангов определяется по формуле:

$$W = \frac{12 * \sum_{j=1}^k \Delta_j^2}{m^2 (k^3 - k) - m * \sum_{i=1}^m T_i} \quad (2)$$

где $\Delta_j = \left| \sum a_{ij} - \overline{\sum a_{ij}} \right|$ - оценка математического ожидания;

m – число экспертов;

k – число оцениваемых факторов;

$T_i = \sum_{j=1}^k (t_j^3 - t_j)$ - показатель связанных рангов в i -й ранжировке.

Значение коэффициента конкордации $W=0,98$.

Для проверки гипотезы о согласованности мнений экспертов использовался критерий

$$\chi_{\text{расч}}^2 = m(k-1)W$$

Значение критерия имеет величину $\chi_{\text{расч}}^2 = 141,1$

при числе степеней свободы 16 и уровне значимости 0,05, что больше табличного значения $\chi_{\text{табл}}^2 = 26,30$

Таким образом, можно говорить о согласованности мнений экспертов и делать вывод о том, что ранжировки являются статистически значимыми.

Степень влияния каждого фактора на изучаемый параметр оптимизации можно характеризовать:

- суммой рангов, приписанных данному оцениваемому показателю, или с учетом компетентности специалистов (чем меньше сумма ранга оцениваемого показателя из общего числа рангов, тем сильнее влияет оцениваемый показатель);

- средним рангом полученных оцениваемым показателем результатов;

- так называемым, коэффициентом весомости оцениваемого показателя по формуле (расчеты в приложении 7):

$$M_j = \frac{\sum_{i=1}^m a_{ij}}{\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^k a_{ij}} \quad (3)$$

Можно сформировать и другие показатели. Указанные расчеты приведены в приложении 6.

Для анализа результатов ранжирования, по результатам расчетов весомости оцениваемых факторов можно построить априорную диаграмму (рисунок 5).

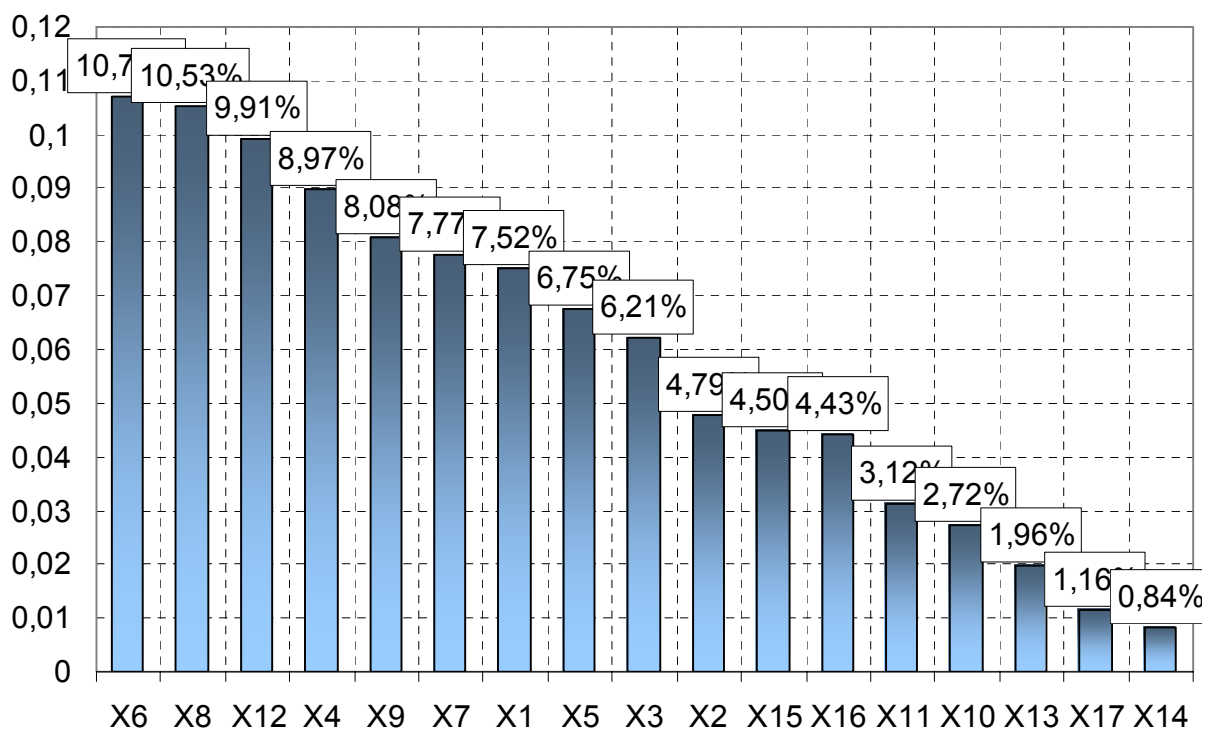


Рисунок 5. Априорная диаграмма рангов

Диаграммы рангов могут иметь различный вид:

- А) Убывание почти экспоненциальное. Этот случай с большими спадами вначале наиболее благоприятен. Здесь можно разделить оцениваемые показатели на группы и по некоторому критерию отсеять несущественные.
- Б) убывание подчиняется параболическому закону. И здесь можно сгруппировать оцениваемые факторы и отсеять слабо влияющие.
- В) убывание почти линейное. Этот случай плох, так как эксперты, имея высокое согласие в мнениях, хоть и делают различие в оцениваемых

показателях, но неуверенно. Здесь лучше включать в эксперимент все существующие факторы.

Г) Распределение оцениваемых показателей по суммам рангов почти равномерное. И этот случай плох. Здесь либо эксперты не могут выбрать среди предложенных наиболее сильно влияющий оцениваемый показатель, либо низок уровень априорной информации. И здесь приходится включать в программу исследования все оцениваемые показатели или искать и добавлять новые.

Следующим этапом является интерпретация полученных результатов, задача заключается в разделении оцениваемых показателей на несколько групп, сравнении этих групп и отсеивании слабо влияющих факторов.

Анализ диаграммы рангов в задании производится на примере априорной диаграммы рис.5, которая показывает, что изученные оцениваемые показатели можно попытаться разбить на три группы.

Другим способом разделения является построение таблиц, в которых для каждого оцениваемого показателя указывается число экспертов, приписавших ему тот или иной ранг. Построение таблицы достаточно точно иллюстрирует представления специалистов о характере влияния оцениваемых показателей на изучаемое свойство.

Окончательное суждение о группах, на которые разбиваются оцениваемые показатели, можно сделать следующим образом. Будем считать, что ранги по каждому из оцениваемых показателей представляют собой случайную выборку со средним рангом. Эти средние ранги можно теперь сравнить между собой и сформировать группы оцениваемых показателей, для которых средние ранги статистически значимо не различаются. Поскольку в задании объем выборки одинаковый, рекомендуется К-критерий Линка и Уоллеса, использующий размах отдельных выборок, средние значения которых сравниваются, и размах средних.

Диаграмма рангов имеет почти экспоненциальный вид, таким образом, можно разделить все факторы на группы (рисунок 6), которые были определены с помощью К – критерия Линка и Уоллеса:

$$K_{расч} = \frac{vR_{(a_j)}}{\sum_{j=1}^v R_j} \quad (4)$$

где R_j – размахи отдельных выборок;

$R_{(a_j)}$ - размахи средних;

j – номер средней.

Считается, что сравниваемые средние не различаются между собой, если расчетное значение К-критерия оказывается меньше значения табличного, при выбранном уровне значимости α , числе членов выборки (в рассматриваемом примере число экспертов составляет $m=9$) и числе сравниваемых средних v . В дальнейшем, идет расчет К- критерия по каждой из сформированных групп и получившийся результат сравнивают с табличным значением ($K_{табл.}=1.03$).

В результате производимых экспериментов группа может быть добавлена дополнительным оцениваемым показателем или наоборот лишится оцениваемого показателя, точнее он войдет в группу рангом ниже предыдущей. Таким методом формируется группа наиболее значимых оцениваемых показателей, влияющих на исследуемую задачу. После всех расчетов можно подвести итоги априорного ранжирования в задании и выявленная группа №1 оцениваемых показателей необходимо внести в первую очередь в программу исследований.

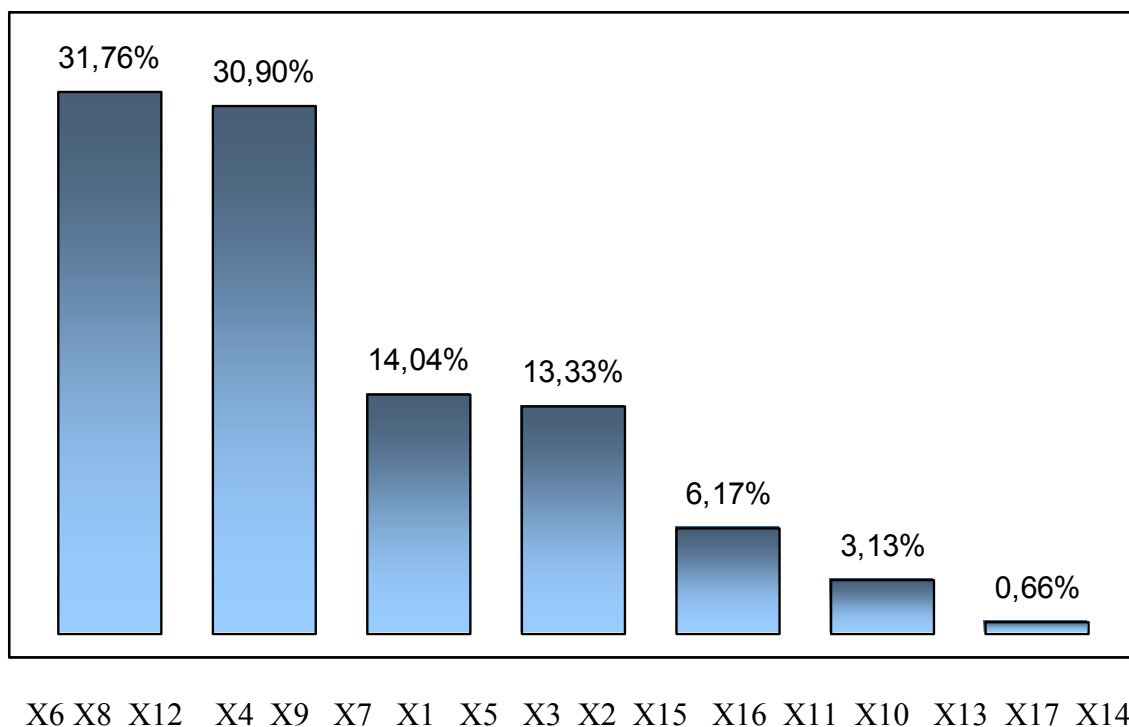


Рисунок 6. Группы рангов

Согласно расчетам К-критерия, значимые параметры представлены в таблице 17. Этими показателями будут являться:

- а) объем выпускаемой продукции;
- б) уровень образования;
- в) расходы на городские программы;
- г) расходование средств на повышение квалификации;
- д) средняя заработная плата;
- е) затраты на охрану труда и экологию;
- ж) средства на строительство жилья;
- и) вклад в развитие инженерных сетей;
- к) поступления в местный бюджет.

Выделенные значимые показатели

№ п.п.	Обозначение	Название
1	X6	Средняя заработная плата
2	X8	Средства на строительство жилья
3	X12	Поступления в местный бюджет
4	X4	Расходы на городские программы
5	X9	Вклад в развитие инженерных сетей
6	X7	Затраты на охрану труда и экологию
7	X1	Объем выпускаемой продукции
8	X5	Расходование средств на повышение квалификации
9	X3	Уровень образования (средне, высшее)
10	X2	Численность
11	X15	Темпы роста в процентах
12	X16	Доля на рынке
13	X11	Изношенность оборудования
14	X10	Коэффициент загрузки оборудования
15	X13	Месторасположение
16	X17	Активность предприятия
17	X14	Текучесть кадров

Исходя из того, что градообразующим предприятием является ФГУП «Воткинский завод» и именно с ним связано развитие города, принимаем все показатели этого предприятия равными 1. Расчет ведется с учетом численности рабочих (Таблица 19).

Вес сравниваемых показателей

№п.п.	Показатель	Pj вес (по значимости)
1	X6	10,7
2	X8	10,53
3	X12	9,91
4	X4	8,97
5	X9	8,08
6	X7	7,77
7	X1	7,52
8	X5	6,75
9	X3	6,21

Определить вес предприятия по показателям

$$V_i = X1 * P1 + X2 * P2 \dots X9 * P9$$

Целевой функцией веса предприятия является функция вида:

$$V_i = \sum_{i=1}^9 X_i * P_i \rightarrow \max$$

Таким образом, определяются предприятия вложения средств бюджета, которые являются перспективными.

Например предприятие «Техновек»:

$$V_{\text{предпр.}} = 1,6 * 10,07 + 0,3 * 10,53 + 1,7 * 9,91 + 2,1 * 8,97 + 0,1 * 8,08 + 0,6 * 7,77 + 10,4 * 7,52 + 0,5 * 6,75 + 0,8 * 6,21 = 147,984$$

Таблица 19

Средние весовые показатели по предприятиям города Воткинска

	Средняя зарплата	Средства на строительство жилья	Поступления в местный бюджет	Расходы на городские программы	Вклад в развитие инженерных сетей	Затраты на охрану труда и экологию	Объем выпускаемой продукции	Расходование средств на повышение квалификации	Уровень образования	Вес предприятия
ФГУП ГПО ВЗ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	76,44
НГДУ	2,1	1,3	1,6	1,6	2,3	1,7	7	0,8	1,4	164,894
ДООАО ВЗГА	0,7	0,4	2,5	0,3	1,1	0,3	0,8	0,1	0,5	60,453
ООО завод РГО	0,6	0,3	0,02	0,5	1	0,5	0,2	0,1	0,3	30,2692
ДГУП Торфопредприятие «Сива»	0,7	0,1	0,7	0,1	0,7	0,2	0,3	0,1	0,2	27,76
Типография	1,5	0,1	1,02	0,7	0,1	0,1	0,8	0,3	0,5	46,2212
Кирпичный завод	0,5	0,4	0,1	0,6	0,5	0,2	0,4	0,7	0,4	31,746
Воткинский хлебокомбинат	0,8	0,1	0,5	0,9	0,5	0,3	0,9	0,2	0,5	40,235
Пищекомбинат	0,8	0,1	0,7	0,9	0,3	0,1	1,6	0,4	0,5	45,661
Молокозавод	1,5	0,1	1,1	0,5	0,8	0,5	3,6	0,4	0,3	74,473
Мясокомбинат	1	0,3	1,2	0,4	0,4	0,4	2,5	0,3	0,3	48,457
Пивзавод	0,6	0,2	0,8	0,8	0,5	0,7	0,6	0,1	0,2	39,538
Винзавод	0,6	0,1	0,5	0,8	0,3	0,9	0,08	0,5	0,4	35,4816
Торговый дом	1,1	0,2	1,2	1,1	0,1	0,1	0,4	0,8	0,9	51,217
Техновек	1,6	0,3	1,7	2,1	0,1	0,6	10,4	0,5	0,8	147,984
Рј вес (по значимости)	10,7	10,53	9,91	8,97	8,08	7,77	7,52	6,75	6,21	

Определив важность каждого предприятия для дальнейшего развития экономики города по величине его веса, рабочая группа органов местного самоуправления выбирает предприятие для инвестирования. Выбор базируется на приоритетных направлениях социально-экономического развития города, на результатах анализа намерений предприятия, с учетом необходимости решения наиболее актуальных проблем города Воткинска. Выбранные предприятия включаются в целевые среднесрочные программы и годовые планы социально-экономического развития города.

Таким образом, повышение эффективности использования производственного потенциала и ресурсов, находящихся на территории муниципалитета позволит улучшить экономическую ситуацию в городе. Финансирование будет осуществляться исходя из бюджетной заявки на очередной финансовый год, принятой с учетом возможности бюджета.

Реализация целевых программ обеспечивает участие федерального бюджета в решении проблем муниципального уровня, так как отдельные проекты муниципальных целевых программ входят в региональные целевые программы. Неотъемлемой частью данного подхода служат организация управления, согласования действий участников и контроль за ходом решения принятых задач социально-экономического развития.

Высокая эффективность программ достигается на основе увязки интересов муниципалитета и предприятий, которые со временем могут существенно диверсифицировать градообразующую базу, улучшить социально-экономическую ситуацию в городе, а именно повысить эффективность муниципального бюджетирования.

Заключение

Бюджетная система РФ чрезвычайно сложна, как сложны и ее составляющие: Федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. Отображая экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики, бюджет дает четкую картину того, как поступают в распоряжение государства финансы от разных субъектов хозяйствования, показывает, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

Анализ работ по проблемам бюджетного процесса дает возможность понять, что сущность бюджетного федерализма связана с формированием системы экономических отношений между федеральными органами, субъектами федерации и муниципальными образованиями в бюджетно-налоговой сфере. Оптимальное функционирование бюджетного механизма возможно, по мнению автора, лишь при двух основополагающих условиях: правильное построение межбюджетных отношений между бюджетами различных уровней и баланса его расходов и доходов.

На сегодняшний день, при недостаточности средств, для бюджетной самостоятельности субъектов федерации, используются различные формы межбюджетных отношений, которые выступают в качестве механизма распределения финансовых полномочий между различными уровнями власти.

Действующую модель межбюджетных отношений, в реальной рыночной экономике, можно считать неэффективной, так как в ней отсутствует основа распределительных отношений, отражающая интересы региональных и местных органов государственной власти, а межбюджетные отношения сведены, в основном, к методике распределения средств финансовой поддержки. Дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений требует детального изучения всех процессов в бюджетной системе на уровне Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Решение проблем бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, а также практическая реализация их принципов имеют

существенное значение при организации работы по формированию бюджетов любого уровня. Главными же стратегическими направлениями сокращения дефицитов бюджетов являются: развитие экономики, реструктуризация расходов бюджетов всех уровней, совершенствование налоговой системы, усиление контроля за собираемостью налогов, а также за целевым и экономическим использованием бюджетных ассигнований.

Для России остается актуальной проблема построения бюджетного устройства, основанного на принципах бюджетного федерализма, и одним из основных вопросов является бюджетное выравнивание, которое подразделяется на вертикальное и горизонтальное, оно и определяет взаимодействие между бюджетами всех уровней. По мнению автора, в России преобладает вертикальное выравнивание, так как основная часть средств сконцентрирована на вышестоящем бюджетном уровне и поэтому субъектам Федерации сложно выполнять свои полномочия. Несбалансированность бюджетов «по вертикали» определяется тем, что объем функций, возлагаемых на субъекты РФ, превышает их возможности по финансированию необходимых расходов за счет закрепленных доходных источников. Это несоответствие ликвидируется постоянным изменением пропорций распределения налоговых доходов и за счет субсидий из Федерального бюджета. В данном исследовании доказано, что применение механизмов выравнивания снижает заинтересованность субъектов Федерации в проявлении соответствующих налоговых усилий и самоограничение в использовании бюджетных средств. На основании этого предлагаются следующие способы решения проблемы межбюджетных отношений:

- закрепление за нижестоящими органами власти дополнительных доходных (налоговых) источников;

- передача различных функций субъектов Федерации на федеральный уровень власти;

- сокращение объема функций бюджетных расходов субъектов Федерации.

Анализ основных показателей бюджетного выравнивания доказывает, что они несовершенны и для нормального развития бюджетного федерализма, способы и приемы бюджетного выравнивания нуждаются в серьезных переменах. В механизме территориального управления страны ключевым звеном, на уровне которого возникает необходимость и появляется объективная возможность обеспечения стабильного и устойчивого развития экономики, являются субъекты РФ. Внедряемая, в настоящее время, реформа местного самоуправления предполагает создание муниципальных образований двух уровней с наделением их соответствующими доходными и расходными полномочиями, что должно привести к повышению эффективности управления муниципалитетами. В результате проведенного исследования можно выделить факторы, повышающие роль местных бюджетов в регулировании экономики:

- наличие механизмов регулирования межбюджетных отношений, гарантирующих необходимую самостоятельность каждого уровня бюджетной системы и обеспечение его собственными доходами;

- определение расходных полномочий, стабильное закрепление доходных источников, отвечающее расходным полномочиям и ответственности местных органов власти;

- самостоятельность в формировании бюджетов по доходам в пределах переданной местным органам власти компетенции по введению местных налогов и установлению по ним ставок;

- необходимость повышения качества жизни населения;

- увеличение общего объема налоговых поступлений и их распределение между бюджетами всех уровней;

- повышение эффективности использования финансовых ресурсов при осуществлении определенных расходов местными органами власти;

- усиление требований к инфраструктуре муниципальных образований с учетом создания новых и функционирования существующих предприятий, так как их эффективная деятельность зависит от бюджетного состояния муниципалитета.

Обеспечение развития субъектов Федерации становится главной задачей, от решения которой зависит бесперебойное функционирование экономики всей страны. Усиление роли финансов местного самоуправления в финансовой системе носит объективный характер и развитие этого процесса связано с решением целого ряда политических и экономических проблем, главная из них – разработка критериев определения полномочий местных органов власти и закрепление за ними соответствующих ресурсов.

При существующей налоговой системе и действующих пропорциях распределения финансовых ресурсов большинство местных бюджетов не располагают достаточными собственными доходами или источниками.

Несмотря на большое количество действующих законодательных актов РФ и ее субъектов по вопросам бюджетного процесса, четкой правовой и методической основы для практического решения вопроса о финансовом обеспечении органов местного самоуправления пока нет. Поэтому основной проблемой является приведение в соответствие ключевых моментов по вопросам налогов, перечислений и компетенции местных администраций в федеральных и региональных зонах. Изложенные в работе замечания определяются недостаточностью проработки законопроектов и программ с позиции учета федерального законодательства по местному самоуправлению и учета интересов населения муниципальных образований. Законодательно-нормативные акты не выполняют своих функций, вносят лишние сомнения по любому вопросу бюджетных отношений.

В условиях недостатка бюджетных ресурсов и связанных с ними поисками источников финансирования дефицита бюджета возрастает значение процедуры планирования и прогнозирования бюджетных или иных показателей развития муниципалитетов. Проблема растущего дефицита местных бюджетов и их дотационности обусловлена в значительной мере и низким уровнем самостоятельности органов местного самоуправления в решении финансовых вопросов. Поэтому существующая методика расчета минимальных местных бюджетов без привлечения самих органов местного самоуправления должна

быть изменена. Одним из возможных направлений совершенствования процесса формирования и, соответственно, исполнения бюджета является активное участие территории в разработке и корректировке бюджетных нормативов. Разумеется, в процессе бюджетного регулирования субъект РФ должен исходить из единой методологии по отношению ко всем местным бюджетам, избегая при этом попыток вместо местных органов самоуправления сформировать их бюджет. В условиях несовершенства налогового законодательства значительное влияние на устойчивость муниципального бюджета оказывает структура и величина налоговых изъятий в бюджет соответствующего уровня. Обеспечение устойчивости муниципального бюджета на основе увеличения налоговых поступлений от предприятий города является оценкой эффективности управления социально – экономическим развитием города. Поэтому главной целью регулирования экономики является эффективное использование производственного потенциала и ресурсов, находящихся на территории муниципалитета. Для обеспечения финансовой устойчивости муниципальных бюджетов необходимо наличие постоянного предсказуемого источника доходов, который позволит местным органам власти осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование своего финансово-экономического состояния и даст возможность в полной мере исполнить бюджетные полномочия. Среди методов государственного регулирования основное внимание уделено программно-целевому методу, который неоднократно и успешно применяется как в России, так и за рубежом. Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов, осуществляемая в форме трансфертов, является существенным источником доходов местных бюджетов и одновременно инструментом межбюджетного регулирования. С этой целью предлагается увязать налоговую трансфертную политику с программно-целевым методом, что позволит осуществить переход к формированию бюджетной основы социально-экономических программ развития территорий.

Решение социально-экономических проблем муниципалитетов в условиях нехватки финансовых средств требует тщательного отбора

приоритетных задач и направлений стратегического развития субъекта Федерации. В современных условиях исключительно важное значение приобретает выборочный характер использованных механизмов поддержки предпринимательских структур. Разработка эффективного механизма стартового финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства, оказание финансовой помощи предпринимателям, предоставляющим крупный общественный интерес, дают возможность улучшить экономическую ситуацию муниципалитета. Разрабатывая целевую программу по оказанию финансовой помощи предприятиям города, местные органы власти ожидают увеличения налоговых поступлений в местный бюджет, сокращение расходов путем вовлечения предприятий в дела местного значения. Преимущественное право на муниципальную поддержку необходимо предоставлять, прежде всего, экономически устойчивым предприятиям, основное направление деятельности которых соответствует экономическим приоритетам муниципального образования, или данное предприятие участвует в реализации территориальной программы социально-экономического развития.

Таким образом, основным направлением реформирования бюджетного процесса является переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, которые обеспечивают взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Муниципальные целевые программы обладают специфическими особенностями, обусловленными их направленностью на решение ключевых социально-экономических проблем муниципалитета, повышение уровня жизни населения города, развитие трудового и производственного потенциала, они включает в себя проекты, реализация которых увеличивает поступление в бюджет денежных средств всех уровней, решая вопрос повышения бюджетного обеспечения.

Ускорение социально-экономических реформ, повышение финансовой самостоятельности и ответственности субъектов и муниципалитетов может произойти под влиянием двух аспектов: собственных усилий регионов в преодолении бюджетного кризиса и политики федеральных властей в плане совершенствования межбюджетных отношений.

В результате исследования можно сделать вывод, что на настоящем этапе необходимо активизировать работу по созданию правовой и экономической основы деятельности местных органов власти и созданию условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований.

Библиографический список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации. – Основные кодексы и законы Российской Федерации с изменениями и дополнениями на 01.07.2003г., Санкт-Петербург, ИД «Весь», 2003, 993с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.06.1998г. №145-ФЗ с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2003г.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации с изменениями и дополнениями на 01.01.2004г.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г №154-ФЗ (с изменениями и дополнениями, включая изменения от 7 июля 2003г.), ст.2
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г №154-ФЗ (с изменениями и дополнениями, включая изменения от 7 июля 2003г.), ст.15
6. Федеральный закон от 25.09.1997 №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления» (с изменениями и дополнениями, включая изменения от 30 декабря 2001г.)
7. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
8. Постановление Совета Федерации «О реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации» от 20.05.98 №197 –СФ.
9. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 №584 «О программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года»// Новые законы и нормативные акты, 2001, №21
10. Послание Президента РФ Федеральному собранию на 2004 год// Новые законы и нормативные акты, 2001, №21
11. Приказ Минфина России от 06.01.98 №1н «О бюджетной классификации Российской Федерации»

12. Закон Удмуртской Республики «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Удмуртской Республики» от 12 марта 2004 года №10-РЗ. Статьи 2, 8 // Известия Удмуртской Республики. – 2004. – 27 апреля. С.4.
13. Постановление от 30.09.2003 г. «Об уведомительной регистрации предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания». // Воткинские вести. – 2003. – 14 октября. С.2.
14. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы), утверждена распоряжением Правительства РФ от 15.08.2003 г. №1163-р.
15. Европейская хартия «О местном самоуправлении»././Местное самоуправление в зарубежных странах // Под общей редакцией Н. П. Медведева. - М.: Юридическая литература, 1994-80с.
16. III Международная научно-практическая конференция по проблемам совершенствования бюджетной политики // Финансы, 2003, №7 – с.20-21
17. Алимурзаев Г. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики. // Российский экономический журнал – 1999. - №3.
18. Антоненко Л.П., Коновалова Т.В., Стрелов С.Н. Некоторые особенности местных бюджетов // Финансы: -М. 1999 - №11 – с.13
19. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы – М.:ЮНИТИ, 2002 – 687с.
20. Балабанов И.Т. Финансы. -СПб.: Питер, 2000. с.122.
21. Баранова Л.Г., Беляева Т.П., Белякова Т.В., Богаров В.В., Вайс Е.А. Бюджетная система РФ Учебник для вузов рекомендован Министерством Образования РФ. – М.: ЮРАЙТ-М, 2001
22. Беляев Ю.А. Бюджетный федерализм – зарубежный опыт// Финансы, 1994, №10
23. Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики: 1996 - №6

24. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995, №8
25. Болотин В.В. О минимальных муниципальных бюджетах // Финансы, 2001, №7- с.12-14
26. Борекова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровнях // Финансы, 2000, №5
27. Борисов Е.Ф. Экономическая теория. М.: Проспект, 2004 - 535с.
28. Болотин В.В. О минимальных муниципальных бюджетах // Финансы. 2001.№ 7.
29. Боткин О.И., Осипов А.К., Кочуров Н. Совершенствование финансово-бюджетных отношений в регионе // Вестник Удмуртского университета, 1995, №4- с.75-79
30. Брайчева Т.В. Государственные финансы. Учебное пособие для вузов. – СПб.: Питер, 2001 – 278с.
31. Бушлин Е.В. Реформа межбюджетных отношений: первые итоги и задачи на перспективу // Финансы, 2000, №6 – с.4-8
32. Бюджетная система Российской Федерации: под ред. М.В. Романовского. – М.: ЮРАЙТ. 2002 – 315с.
33. Бюджет и межбюджетные отношения в 2003 году: Материалы семинара «Практические проблемы реализации бюджетной политики на 2003 год» Финансы.2002.№ 10.
34. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998.
35. Васильева Е.А. Гражданское торговое право капиталистических государств. –М.:1993.
36. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – Обнинск: институт муниципального управления, 1995, с. 164.
37. Власов В.И. У малых городов большие проблемы. // ЭКО. -2003. - №12. – с. 117

38. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление. М.:Финансы и статистика, 2002.
39. Вышегородцев М.М. Управление бюджетом. –М.: 2002
40. Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.:Экзамен,2002.
41. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система РФ – М.: Дашков и К, 2003 – 275с.
42. Горегляд В. Бюджетная система и экономический потенциал страны//Вопросы экономики. 2002.№4.
43. Глазьев С.Ю. Жукова М.В. Потенциал бюджетно-налоговой политики//Российский экономический журнал.2002.№7
44. Гранберг А.Г., Суслов В.И., Суспицин С.А. Подходы к анализу финансового положения регионов и их финансово-экономических отношений с федеральным центром // Регион: экономика и социология, 1996, №4 – с.73-106
45. Гринчель Б.М., Костылева Н.Е. Методология и практика планирования. – Спб.: ИРЭ РАН, 2000 – 88 с.
46. Дьякова Л.А. Организация управления финансовыми ресурсами в регионе. // Финансы 1999 - №8 – с.10
47. Иванов А.М. Некоторые вопросы оптимизации управления бюджетными ресурсами на региональном уровне // Финансы. 2002. №10.
48. Игудин А.Г. Использование совместных налогов для межбюджетного регулирования // Финансы, 2003, №3
49. Игудин А.Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы, 2003, №5 – с. 8-11
50. Игудин А.Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы, 2003, №9
51. Игудин А.Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы:2000 - №12
52. Камаев В.Д. Экономика и бизнес. –М.:1993

53. Кирюшин В. Государственное и местное регулирование территориального развития // Экономика, 1994, №8 – с.63-71
54. Клейнер Г.Б. Предприятие - упущенное звено в цепи институциональных преобразований в России. //Проблемы теории и практики управления, 2001, №6.
55. Комплексная программа поддержки товаропроизводителей Удмуртской Республики // Под редакцией Боткина О.И.. – Ижевск.: Издательство УдГУ, 1995.-50с.
56. Ковалева Г., Пешина Э. Стратегия преобразований и регулирования межбюджетных отношений в России «Программа развития бюджетного федерализма в России: основные направления и последствия реализации».
57. Ковалева Г., Пешина Э. Стратегия преобразований и регулирования межбюджетных отношений в России. //Федерация 2001г. №4
58. Коваленко А.И. Конституционное право РФ. –М.: 1995, с.179-180
59. Колесов А.С. Бюджетная система: сущность и вопросы ее развития// Финансы, 2003, №7
60. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ под редакцией М.В. Романовского. – М.: ЮРАЙТ, 2002. – 299с.
61. Комментарий к Налоговому кодексу под ред. С.Д.Шаталова – М.: МЦФЭР, 2003, 1251с.
62. Крутяков Ю.А. Государственные и муниципальные финансы-М. РИОР.2005.
63. Лавров А. М., Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. 2004. №3, с. 9
64. Лавриков И.Н. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации и пути их решения //Финансы. 2002. №5.
65. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации (материалы к лекциям и семинарам). // Российский экономический журнал. 1999. – с.18.

66. Лексин В., Швецов А.: Вопросы экономики №3 за 1998г.
67. Леонтьев В.Е., Радковская Н.П. Финансы, деньги, кредит и банки – С.Петербург: Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права, общество «Знание», 2004 -381 с.
68. Максимова Н.С. Реформирование бюджетных отношений в РФ // Финансы, 2002, №8 – с.8-11
69. Марченко Г.В., Мачульская О.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. №1. 2000
70. Матвеев А.Н., Самохвалова Н.В., Гамукин В.В. Методические подходы к формированию социальных расходов бюджета Ямало-Ненецкого автономного округа. // Финансы. -1998. -№6. – с.21
71. Матеюк В.И. Основы относительности и сбалансированности местных бюджетов // Финансы, 2000, №3 – с.7-9
72. Методические рекомендации по регулированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации. Проект Министерства финансов Российской Федерации. Москва, 1999
73. Методические рекомендации по регулированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации Проект Министерства финансов Российской Федерации. Москва, 2002
74. Миляков Н.В. Финансы. Курс лекций.- М.:Инфра –М, 2002 -431с.
75. Опыт европейского федерализма. История и современность /Отв. ред. Полякова Е.Ю.М.:Институт всеобщей истории РАН,2001.
76. Основные направления РФ в 2004г. Концепция альтернатив бюджетной политики на 2004 год. –М.:ИД «Родная газета», 2004 – 160с.
77. Пансков В.Г. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений // Российский экономический журнал – 1998. - №11-12.
78. Пансков В.Г. К вопросу о финансовой самостоятельности местного самоуправления // Вестник Финансовой академии, 2001 - №3
79. Подоприна И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы, 1999, №10 – с.17-20

80. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы: 1999 - №8
81. Позднякова Т.А. Теоретические аспекты взаимоотношений бюджетов в области формирования доходов // Финансы. 1998. №8.
82. Попов В.В. Реформа бюджетного федерализма в России: первые итоги // Мировая экономика и международные отношения, 2003, №4 – с.47-53
83. Придачук М.П. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы, 2003, №1 – с.24-27
84. Пронина Л.И. Пути укрепления финансовых основ местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений // Российский экономический журнал. 2002г. №7 – с.16.
85. Пронина Л.И. Совершенствование межбюджетных отношений-гарантия укрепления местного самоуправления // Финансы. 2000. №5 Пронина Л.И. Федеральный бюджет и местные финансы // Финансы, 2000, №1 – с.14-17
86. Работнова В. Как неуютно людям в глубинке // Российская Федерация сегодня, 2003, №3 – с.37-35
87. Регионы России: финансовые аспекты развития. М.: Информарт, 1997.
88. Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы, 1994. №8
89. Рыбакова Р.Ю. Методы оценки бюджетной ассиметрии и усиление государственного воздействия на ее сокращение // Финансы, 2003, №9
90. Сабитова Н.М. Теоретические основы бюджетного устройства Российской Федерации // Финансы. 2002. №6.
91. Сабуров Е. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопросы экономики, 2002, №1 – с.56-70
92. Свинцова А.П., Самохвалова П.В., Гамукин В.В. планирование бюджетного финансирования социальной сферы в регионе // Финансы: 1999.- №11.- с.15-19
93. Соляникова С.П. Бюджетная и налоговая политика России: проблемы и перспективы // Финансы. 2000. №1.
94. Соляникова С.П. Бюджеты территорий. – М.: Финансы и статистика, 1993.

95. Суспицин С.А., Чертов Н.А. Укрепление взаимодействия регионального и местного управления (на примере межбюджетных отношений) // Регион: экономика и социология. 1999. №3, с. 61.
96. Тарасевич Л.С. и др. Макроэкономика. – СПб.: СПбГУЭФ, 1999. -656с.
97. Третнер К.Х. Реформирование межбюджетных отношений в Германии // Финансы, 2003, №1 – с.66-70
98. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие. // Вопросы экономики. – 1998. -№3, с.4-17.
99. Уткин Э.А., Денисов А.Ф., Государственное и муниципальное управление. - М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001 – 304с.
100. Федоров Г.А. Бюджетная система России. – М.: Финансы, 1998. – 452с.
101. Федоткин В.Н. Федерализм и местное самоуправление: проблемы экономического взаимодействия // Вопросы экономики, 2000, №1 – с.88-98
102. Федоткин В.Н. Финансово-бюджетные отношения в регионе // Экономист, 1999, №9 – с.51-61
103. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой – М.: Финансы и статистика, 1995, - 313с.
104. Финансы / Под ред. Ковалева. – М.: 2003. – 511с.
105. Финансы, денежное обращение и кредит/ Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: ЮРАЙТ, 2002. – 544с.
106. Финансы / Под редакцией С.И. Лушина, В.А. Слепова.-М.:2002-383с.
107. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмализи Р. - Экономика.-М. Дело,1998-980с.
108. Фролов Н.К. К вопросу о межбюджетных отношениях в России // Финансы, 2000, №1 – с.7-8
109. Фролова О. Реформа бюджетного федерализма // Финансовый контроль, 2001, №1 – с.31-34
110. Хаузер Х.Г. Система финансового выравнивания между федерацией и землями в Германии // Финансы. 1995. №5

- 111.Хайнрих Х. Бюджет и налоги в федеративном государстве. Конференция по Федерализму. М.: 1994.с.157
- 112.Ходорович М.И. Проблемы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в РФ в условиях перехода к рынку: Автореферат дисс. докт. экон. наук. –М.: 1994 – с.14
- 113.Христенко В.Б., Лавров А.М. Новая методика распределения трансфертов // Финансы, 2001, №3
- 114.Хурсевич С.Н. Использование нормативного подхода к организации бюджетного выравнивания. // Финансы. – 1996. -№10-11.
- 115.Хурсевич С.Н. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений. // Вопросы экономики. – 1998. -№10. с.127-138.
- 116.Хурсевич С.Н. Современная система поддержки субъектов РФ и возможные направления ее совершенствования (материалы межведомственного семинара «Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания») // М.: ИНСАН, 1998
- 117.Черник Д.Г. Починок А.П., Морозов В.П. Налоговая система М: ЮНИТИ,2000-511с.
- 118.Чернышев М.Г., Александров А.В. Организация бюджетных взаимоотношений в Самарской области // Финансы, 1999 - №11- с.10-П
- 119.Шалюхина М.Н. Налоговый потенциал региона: проблемы оценки, формирования и эффективного использования // Налоговый вестник, 2001, №1
- 120.Швецов Ю.Г. Федеральные отношения и региональная социально – экономическая политика №9/2002 (Статья «Формирование системы бюджетного регулирования в Российской Федерации: методологический подход»).
- 121.Шлихтер А. Местное самоуправление в системе федерализма: проблемы в России и опыт США // Мировая экономика и международные отношения. 2002.№6
- 122.Ширяев В.П. Оптимизация бюджетных процессов. // Финансы. – 1999. - №10. – с.8

- 123.Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. –М.: Экономистъ, 2004
- 124.Шумянкoвa Н.В. Муниципальный менеджмент (методологические подходы к преподаванию) // Социально-политический журнал, 1998, №4.
- 125.Энциклопедический словарь. –М.: ИНФРА-М, 1997. Статья «Федерализм бюджетный»
- 126 Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. М.: Инфра - М, 1998
- 127 Яковлев С.Ю. институт информатики и математического моделирования технологических процессов.
128. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996..
129. Яндиев М.И. Государственные и муниципальные финансы – М.: ТЕИС, 2000 – 77с.
130. Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. –М.:1998

Приложение 1

**Прогнозные показатели развития малого предпринимательства
в г. Воткинске на 2006-2010 годы**

Показатели	Прогноз				
	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.
Количество малых предприятий, ед.	359	363	367	370	375
Численность занятых на малых предприятиях, Чел.	3600	3816	3855	3895	3940
Удельный вес работников, занятых на малых предприятиях в общей численности занятых в экономике города, %	8,5	9	9,5	10	10,5
Объем производства продукции (работ, услуг) произведенной малыми предприятиями, млн. руб.	614	690	780	870	960
Число индивидуальных предпринимателей, Чел.	2100	2200	2300	2400	2500
Удельный вес занятых в предпринимательстве* в общей численности занятых в экономике города, %	17,5	18	18,5	19	19,5

* работающие на малых предприятиях, индивидуальные предприниматели, работающие у индивидуальных предпринимателей по договорам

Реализация поставленных задач в сфере малого предпринимательства позволит к 2010 году;

- обеспечить ежегодный темп роста объемов производства (работ, услуг) малых предприятий до 8-10 %;
- увеличить удельный вес занятых в малом предпринимательстве до 20% экономически активного населения города;
- увеличить налоговые поступления в городской бюджет до 12% от общего объема доходов.

Демографические показатели города Воткинска

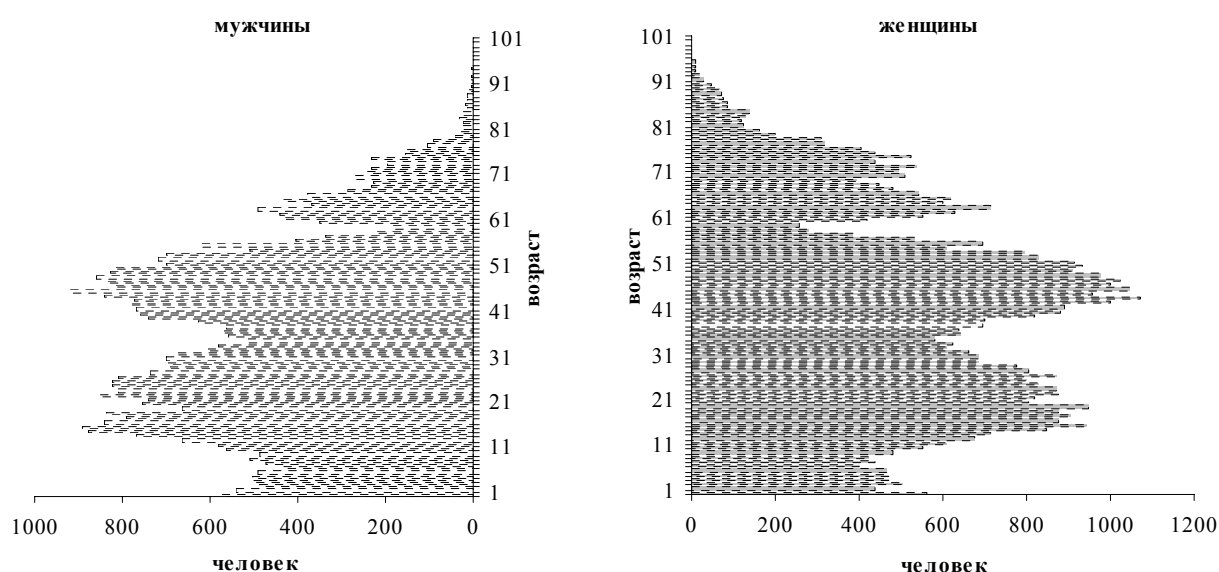
Численность населения города Воткинска по возрастным категориям составляет:

17228 человек - моложе трудоспособного возраста;

63060 человек - трудоспособного возраста;

18512 человек – старше трудоспособного.

Распределение численности населения города по возрасту



Средний возраст населения города – 37,1 год: - мужчины - 34,7 года, женщины – 39,1 год

Динамика основных демографических показателей города за 2004-2005 годы

Показатели	2004 год	2005 год
Среднегодовая численность населения, тыс. чел.	99,1	98,8
Уровень рождаемости, на 1000 чел. населения	12,4	10,8
Уровень смертности, на 1000 чел. населения	17,3	16,2
Естественная убыль, на 1000 чел. населения	4,9	5,3

Приложение 3

**Основные показатели, характеризующие состояние окружающей среды
города за 2004-2005 годы**

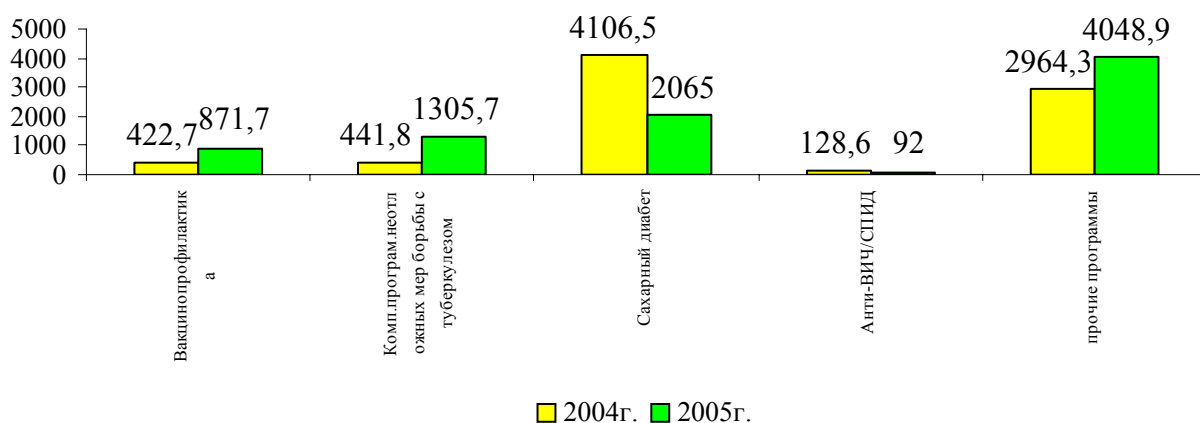
Показатели	2004 год	Оценка за 2005 год
Количество предприятий, организаций имеющих выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, ед.	136	142
из них промышленных:	39	39
Количество предприятий, сбрасывающих неочищенные и недостаточно очищенные сточные воды, ед.	17	17
Объем сброса загрязненных сточных вод (без очистки и недостаточно очищенных), тыс. куб. м	1,5	1,5
Наличие очистных сооружений по видам:		
Количество, ед.	18	20
суммарная мощность, тыс. куб. м	19500	19500
Мощности введенных в эксплуатацию очистных сооружений, тыс. куб. м	0,5	0,5
Средства (иски) и штрафы, взысканные в возмещение ущерба, причиненного нарушением природоохранительного законодательства, тыс. руб.	58,5	91,3

Приложение 4

Целевые программы города Воткинска

Проводилась активная работа по разработке и реализации городских целевых программ. В 2004-2005 годах в городе утверждены и работают следующие программы: «Сахарный диабет», «Туберкулез», «Природно-очаговые инфекции», «Вакцинопрофилактика», «Противодействие распространению наркотиков и их незаконному обороту», «Анти-ВИЧ/СПИД». На реализацию данных программ за 2 года было выделено – 16447,2 тыс.рублей, в том числе из средств республиканского бюджета - 10666 тыс.рублей, местного бюджета – 3506,5 тыс. рублей, внебюджетных источников – 2274,7 тыс. рублей.

Объем финансовых средств выделенных на реализацию целевых программ в 2004-2005 годах
(в тыс.руб.)



Итоговая таблица ранжирования показателей.

	Э1	Э2	Э3	Э4	Э5	Э6	Э7	Э8	Э9		$\sum_{j=1}^m a_{ij}^{(1)}$
X1	12	14	13	13	14	14	13	13	13	119	11
X2	7	8	7	8	8	9	9	7	8	71	8
X3	12	13	12	12	11	13	13	11	12	96	9
X4	14	13	15	15	15	16	14	14	14	130	14
X5	12	12	12	13	13	13	13	13	13	114	10
X6	17	17	17	16	17	17	17	17	15	150	17
X7	13	14	13	13	13	14	14	13	13	120	12
X8	16	16	17	17	17	15	15	17	17	147	16
X9	13	15	13	13	13	14	14	13	14	122	13
X10	5	4	4	6	5	3	4	4	5	40	4
X11	6	4	4	6	6	5	5	5	5	46	5
X12	15	16	16	16	15	15	15	15	16	139	15
X13	4	2	3	3	2	3	3	3	3	26	3
X14	1	1	2	1	1	1	1	1	2	11	1
X15	7	8	8	8	7	7	7	7	8	67	7
X16	7	7	6	7	8	7	8	8	8	66	6
X17	3	2	2	2	1	2	2	1	1	16	2

**Поступления налоговых платежей
по крупнейшим налогоплательщикам за 2003 г.**

Налогоплательщик	Сумма налоговых поступлений (тыс. руб.)	Доля в общих поступлен иях (%)
ФГУП ГПО «Воткинский завод»	311795	48,6
ООО СПФ «Мастер»	41801	6,5
ОАО ТД «Воткинский завод»	22898	3,6
ОАО «Удмуртнефть»	19515	3,0
ООО «Техновек»	12670	2,0
ОАО «Удмуртгеология»	11852	1,8
СУ-603 УССТ №6	10732	1,7
Филиал ДООАО «Спецгазавтотранс ВЗГА»	10031	1,6
Воткинский МУЭС – структурное подразделение филиала в УР ОАО «Волга Телеком»	8659	1,3
ОАО «Воткинскмолоко»	7406	1,2
ОАО Пищекомбинат «Воткинский»	6349	1,0
МУП ЖКХ «Коммунсервис»	6271	1,0
ОАО «Агропроммаш»	6051	0,9
ОАО «Воткинский хлебокомбинат»	5628	0,9
ГП «Воткинское автопредприятие»	4803	0,7
Итого по предприятиям	489740	
Всего (включая территориально-дорожный фонд)	641414	

Весовые показатели по предприятиям города Воткинска

	Средняя зарплата	Средства на строительство жилья	Поступления в местный бюджет	Расходы на городские программы	Вклад в развитие инженерных сетей	Затраты на охрану труда и экологию	Объем выпускаемой продукции	Расходование средств на повышение квалификации	Уровень образования
ФГУП ГПО ВЗ	1	1	1	1	1	1	1	1	1
НГДУ	2,1	1,3	1,6	1,6	2,3	1,7	7	0,8	1,4
ДОАОВЗГА	0,7	0,4	2,5	0,3	1,1	0,3	0,8	0,1	0,5
ООО завод РТО	0,6	0,3	0,02	0,5	1	0,5	0,2	0,1	0,3
ДГУП Торфопредприятие «Сива»	0,7	0,1	0,7	0,1	0,7	0,2	0,3	0,1	0,2
Типография	1,5	0,1	1,02	0,7	0,1	0,1	0,8	0,3	0,5
Кирпичный завод	0,5	0,4	0,1	0,6	0,5	0,2	0,4	0,7	0,4
Воткинский хлебокомбинат	0,8	0,1	0,5	0,9	0,5	0,3	0,9	0,2	0,5
Пищекомбинат	0,8	0,1	0,7	0,9	0,3	0,1	1,6	0,4	0,5
Молокозавод	1,5	0,1	1,1	0,5	0,8	0,5	3,6	0,4	0,3
Мясокомбинат	1	0,3	1,2	0,4	0,4	0,4	2,5	0,3	0,3
Пивзавод	0,6	0,2	0,8	0,8	0,5	0,7	0,6	0,1	0,2
Винзавод	0,6	0,1	0,5	0,8	0,3	0,9	0,08	0,5	0,4
Торговый дом	1,1	0,2	1,2	1,1	0,1	0,1	0,4	0,8	0,9
Техновек	1,6	0,3	1,7	2,1	0,1	0,6	10,4	0,5	0,8

Расчетные данные.

	Э1	Э2	Э3	Э4	Э5	Э6	Э7	Э8	Э9	$\sum_{i=1}^m \alpha_{ij}$	$\theta_{ij}^{(2)}$	$\Delta_{ij} = \sum_{k=1}^m \alpha_{ik} - \sum_{k=1}^m \alpha_{kj} $	Δ_{ij}^2	$\bar{\alpha}_{ij} = \sum_{k=1}^m \alpha_{ik} / m$	M_{ij}
X1	10	12,5	12	11,5	13	12	10	11,5	11	103,5	11	22,1	488,41	11,5	0,074
X2	7	7,5	7	7,5	7,5	8	8	6,5	7	66	8	15,4	237,16	7,33	0,048
X3	10	10,5	9,5	9	9	9,5	10	9	9	88,5	9	7,1	50,41	9,83	0,064
X4	14	10,5	14	14	14,5	16	13	14	13,5	123,5	14	42,1	1772,41	13,72	0,089
X5	10	9	9,5	11,5	11	9,5	10	11,5	11	93	10	11,6	134,56	10,33	0,067
X6	17	17	16,5	15,5	16,5	17	17	16,5	15	148	17	66,6	4435,56	16,44	0,107
X7	12,5	12,5	12	11,5	11	12	13	11,5	11	107	12	25,6	655,36	11,88	0,077
X8	16	15,5	16,5	17	16,5	14,5	15,5	16,5	17	145	16	63,6	4044,96	16,11	0,105
X9	12,5	14	12	11,5	11	12	13	11,5	13,5	111	13	29,6	876,16	12,33	0,080
X10	4	4,5	4,5	4,5	4	3,5	4	4	4,5	37,5	4	43,9	1927,2	4,16	0,027
X11	5	4,5	4,5	4,5	5	5	5	5	4,5	43	5	38,4	1474,56	4,77	0,031
X12	15	15,5	15	15,5	14,5	14,5	15,5	15	16	136,5	15	55,1	3036,01	15,16	0,099
X13	3	2,5	3	3	3	3,5	3	3	3	27	3	54,4	2959,36	3	0,020
X14	1	1	1,5	1	1,5	1	1	1,5	2	10	1	71,4	5097,96	1,11	0,007
X15	7	7,5	8	7,5	6	6,5	6	6,5	7	62	7	19,4	376,36	7,55	0,049
X16	7	6	6	6	7,5	6,5	7	8	7	61	6	20,7	428,49	6,77	0,044
X17	2	2,5	1,5	2	1,5	2	2	1,5	1	16	2	65,4	4277,16	1,77	0,012
T_i	54	30	24	82	48	24	36	76	42	$\sum_{i=1}^m \alpha_{ij} = 81,44$ $\sum_{j=1}^m \alpha_{ij} = 1384,5$ $\sum_{i=1}^m T_i = 416$			$\sum_{j=1}^m \Delta_{ij}^2 = 32272,1$		

Паспорт программы

Наименование программы	Программа развития муниципального образования «город Воткинск».
Статус программы	Городская комплексная среднесрочная Программа.
Основной разработчик программы	Администрация города Воткинска.
Основные исполнители программы	Структурные подразделения Администрации города, предприятия и учреждения всех форм собственности.
Основная цель программы	Выработка и реализация стратегии социально-экономического развития города Воткинска, обеспечивающей достойный уровень жизни населения в условиях дефицита финансовых ресурсов; сохранение устойчивости всех секторов экономики; развитие городского хозяйства и социальной сферы.
Целевые показатели программы	Создание условий для экономического развития промышленных предприятий и предпринимательства, обеспечение устойчивого наполнения бюджета города, занятости населения и получение необходимого комплекса услуг жителями города. Обеспечение эффективного использования городских ресурсов, включая объекты муниципальной собственности и бюджетные средства; активное участие города в реализации общефедеральных и региональных программ, в том числе в приоритетных национальных проектах «Доступное и комфортное жилье», «Образование», «Здоровье». Стабильное обеспечение населения и организаций жилищно-коммунальными услугами, внедрение ресурсосберегающих технологий и эффективного регулирования цен и тарифов. Сохранение доступных для населения услуг на уровне государственных стандартов в области образования, здравоохранения, культуры и спорта
Срок реализации	2006-2010 годы
Механизм реализации программы	Через целевые среднесрочные программы и годовые планы социально-экономического развития города, приоритетные национальные проекты.

Структура промышленного комплекса на 01.01.2006 года**Объекты государственной
собственности**

1. ФГУП «Воткинский завод»
2. ГП «Торфопредприятие Сива»

**Объекты муниципальной
собственности**

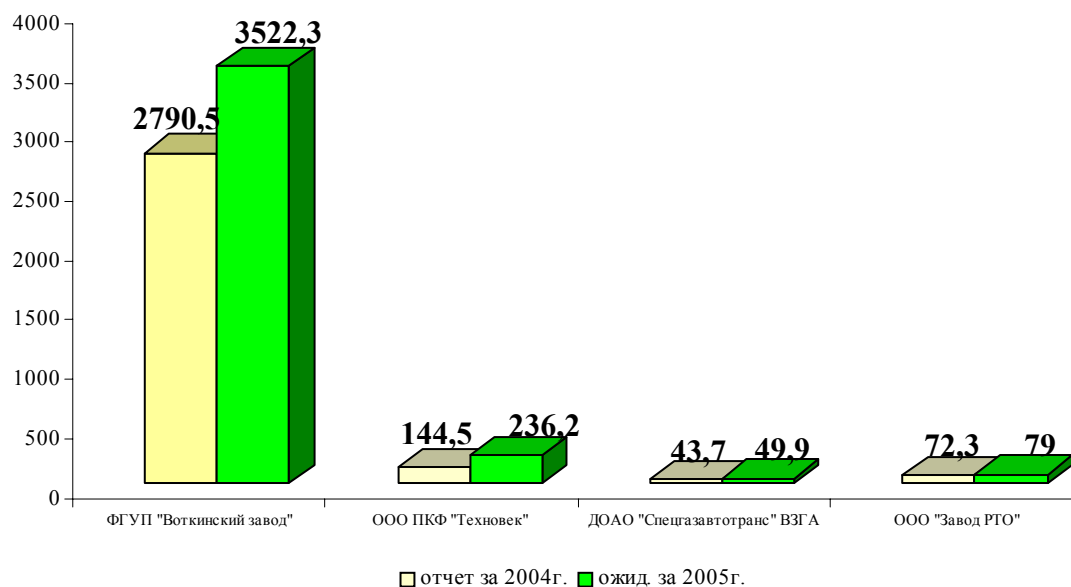
1. МП «Муниципальный информационно-издательский центр»
г.Воткинка

Объекты негосударственной собственности

1. ООО «Завод РТО»
2. ДООАО «Спецгазавтотранс» ВЗГА
3. ООО ПКФ «Техновек»
4. ОАО «Воткинский хлебокомбинат»
5. ОАО Пищекомбинат «Воткинский»
6. ОАО «Воткинскмолоко»
7. ОАО «Воткинский мясокомбинат»
8. ООО «Винный завод Воткинский»
9. ЗАО «Стройкерамика»
10. ООО ПО «Воткинский завод строительных материалов»
11. ОАО «Производство строительных конструкций»
12. ОАО «Воткинская Промышленная Компания»
13. ОАО «Воткинский пивзавод»
14. ООО «Торговый дом «Воткинский пивзавод»

Подводя итоги работы промышленности, следует отметить положительную тенденцию роста объемов производства в действующих ценах как в целом по промышленности, так и по отдельным отраслям.

Объем промышленной продукции, произведенной машиностроительной отраслью за 2004-2005 годы в разрезе предприятий (в млн.руб.)



Основная номенклатура машиностроительной отрасли за 2004-2005 годы

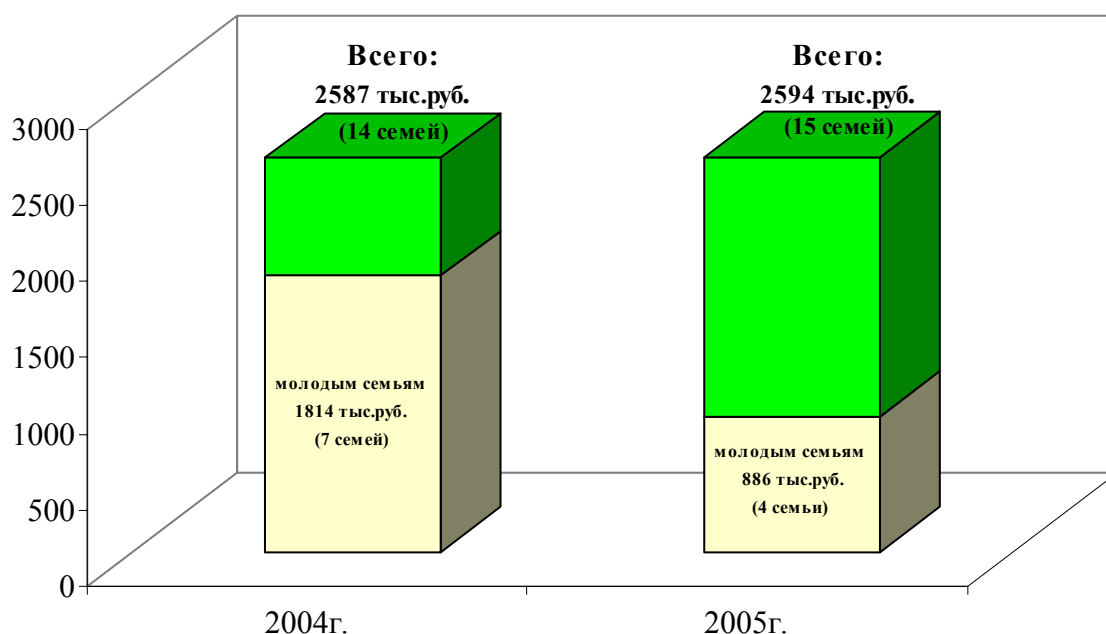
№ п/п	Показатели	2004 год	2005 год
1.	Оборудование для нефтегазодобывающей и энергетической промышленности, млн. руб.	555,4	575,2
2.	Товары народного потребления (стиральные машины, центрифуги, электроводонагреватели), млн. руб.	468,9	537,6
3.	Стиральные машины, шт.	167500	176000
4.	Центрифуги, шт.	64500	75100
5.	Электроводонагреватели, шт.	73900	83000
6.	Плиты газовые, шт.	17138	13008
7.	Электроплиты мод. 1470-Э, шт.	301	730
8.	Мобильные здания, шт.	11	44
9.	Задвижка дисковая ЗД 65-210 МП, шт.	960	1359
10.	Задвижка штуцерная ЗДШ 65-210-Мп, шт.	288	1183
11.	Задвижка дисковая ЗД 65-350 Мп, шт.	36	55

Объем социальной помощи (льготы, субсидии) по оплате жилья и коммунальных услуг

Показатели	2004 год	2005 год
Количество семей, получающих субсидии, количество	5649	5446
Субсидии, тыс. руб.:		
- предоставлено	44444	30945
- профинансировано	59984*	29174
Льготы по ФЗ, тыс. руб.:		
- предоставлено	28378	42171
- профинансировано	20680	62477*

*профинансированы долги прошлых лет

В 2004 - 2005 г. в рамках реализации республиканской целевой программы «Жилище» были выделены финансовые средства в сумме 5 181 тыс. рублей для представления жилищных займов на приобретение и строительство жилья.



**Прогнозные показатели баланса финансовых ресурсов
муниципального образования «город Воткинск» на 2006-2010 годы**

Прогнозные показатели перспективного финансового плана и баланса финансовых ресурсов муниципального образования «город Воткинск» на 2006 – 2010 годы разработаны на основе сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 – 2008 годы, итогов развития муниципального образования «город Воткинск» за 2004 и 2005 годы. Разработка показателей перспективного финансового плана муниципального образования «город Воткинск» до 2010 года осуществлялась на основе действующего на момент написания Программы бюджетного и налогового законодательства.

Наименование	Сумма (млн.руб.)				
	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.
ДОХОДЫ	2708,7	2989,1	3305,6	3660,3	4049,1
Налоговые доходы	1174,7	1299,0	1428,4	1570,4	1728,1
Неналоговые доходы	46,8	54,5	61,2	70,0	78,5
Доходы бюджетных учреждений от предпринимательской деятельности	61,9	65,0	68,9	77,2	86,4
Безвозмездные поступления из бюджета Удмуртской Республики	284,0	312,4	353,3	400,0	452,0
Средства на государственные инвестиции	70,0	77,0	84,7	93,2	102,5
Прочие безвозмездные поступления	87,0	93,0	101,0	110,0	117,0
Средства государственных внебюджетных фондов и единого социального налога	671,6	752,2	842,5	943,5	1056,6
Прибыль (чистая)	187,0	204,0	227,0	250,0	275,0
Амортизационные перечисления	125,7	132,0	138,6	146,0	153,0
РАСХОДЫ	3069,5	3353,3	3671,1	4025,2	4408,4
Общегосударственные расходы	31,1	33,2	35,6	38,4	41,5
Национальная	2,5	2,8	3,1	3,4	3,8

Наименование	Сумма (млн.руб.)				
	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.
безопасность и правоохранительная деятельность					
Жилищно-коммунальное хозяйство	54,0	60,5	67,8	76,0	85,0
Капитальные вложения, в том числе:	71,7	79,5	87,7	96,8	106,8
- за счет средств городского бюджета	1,7	2,5	3,0	3,6	4,3
- за счет средств бюджета Удмуртской Республики и Российской Федерации	70,0	77,0	84,7	93,2	102,5
Расходы предприятий за счет прибыли и амортизационных отчислений	297,0	319,0	347,0	378,0	406,0
Финансирование социально-культурной сферы, в том числе:	1590,3	1742,6	1913,4	2100,8	2305,9
- за счет средств городского бюджета	481,3	546,6	620,1	700,8	788,9
- за счет средств бюджета Удмуртской Республики и Российской Федерации	87,0	93,0	101,0	110,0	117,0
-за счет средств целевых государственных внебюджетных фондов и единого социального налога.	1022,0	1103,0	1192,3	1290,0	1389,0
Прочие расходы	62,5	66,0	69,9	78,4	87,9
Средства, передаваемые на вышестоящий уровень власти	960,4	1049,7	1146,6	1253,4	1371,5
ДЕФИЦИТ (-), ПРОФИЦИТ (+)	-360,8	-364,2	-365,5	-364,9	-359,3