



Андронов А.Н.

**Проблемы управления
Финансами города**

2001

ББК 65.9(2)26
А66
УДК 336.131 (1-2)

Рекомендовано к изданию решением Правления
Ассоциации городов Украины от 11.03.2001г.

Рецензенты:

- **В.И. Кравченко**, доктор экономических наук (Научно-исследовательский институт при Минфине Украины)
- **Л.Г. Мельник**, доктор экономических наук, профессор (Сумский государственный университет)

Андронов А.Н.

А66 Проблемы управления финансами города: - К.: ЧП «Арапат - Центр»,
- 2001. – 40с.
ISBN 966-95833-3-0

В книге рассматриваются некоторые из основных проблем управления финансами города в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов. Раскрывается суть финансов города и их наиболее важной составной части – местных финансов, исследуются международные стандарты организации местных финансов. Анализируются различные подходы к оценке инвестиционной привлекательности территорий. Обосновываются возможные направления развития финансового выравнивания.

Для специалистов в области местного самоуправления, ученых, аспирантов и студентов, занимающихся проблемами управления территориями и их финансами.

ББК 65.9(2)26

ISBN 966-95833-3-0

© А.Н.Андронов, 2001

1. Финансы города в трансформационной экономике

Финансы – важнейшая экономическая категория. Проблема их изучения и повышения эффективности использования рассматривается учеными и находится в сфере интересов практиков довольно давно, но особую остроту она приобрела с началом формирования Украины как независимого государства, ориентированного на развитие экономики рыночного типа.

Играя определяющую роль в экономике страны, финансы обладают значительной внутренней сложностью и неоднозначностью проявлений.

Большинство экономистов придерживаются мнения о том, что возникновение и развитие финансов обуславливалось ростом производительных сил в обществе, прежде всего, товарно-денежных отношений как необходимой формы экономической жизни для достижения определенного уровня общественного благосостояния. Кроме того, совершенство и завершенность финансов во многом было предопределено появлением и прогрессом различных видов государственных образований. Финансы, таким образом, являются продуктом развития товарно-денежных отношений и государства.

В литературе, как правило, выделяют следующие две формы проявления финансов:

- **видимая**, которая заключается в денежных потоках, движущихся между субъектами финансовых отношений (такие свойства этих потоков как их характер, формы, направленность и объемы являются предметом практической финансовой деятельности);
- **скрытая**, которая связана с отображением движения стоимости (обменные и распределительные отношения).

Чаще всего используются следующие определения понятия «финансы»:

- совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте при формировании, распределении и использовании фондов финансовых ресурсов;
- система отношений в обществе по поводу образования и использования денежных фондов в соответствии с функциями и ролью таких их категорий, как государственные финансы, кредитная система, финансы отраслей воспроизводственного процесса, вторичный финансовый рынок, международные финансы;
- экономические отношения, складывающиеся в связи с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств; инструмент экономических взаимоотношений между различными субъектами внутри страны и за рубежом, т.е. государством, юридическими и физическими лицами, специализированными институтами, банками и т.п.;
- экономический институт, призванный оптимизировать использование стоимости и ее форм, которые возникают в развитой системе товарно-денежных отношений;

- экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства; неотъемлемая часть денежных отношений; распределительная категория;
- совокупность экономических отношений, связанных с обменом, распределением и перераспределением в денежной форме валового внутреннего продукта (ВВП), а в определенных условиях – и национального богатства.

Совокупность различных сфер финансовых отношений представляет собой финансовую систему. Как известно, финансовая система государства в развитых странах состоит из следующих основных элементов: государственного бюджета; местных финансов, специальных внебюджетных фондов; финансов государственных корпораций.

Государственные и муниципальные финансы представляют собой совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

В экономической литературе понятие «местные финансы» обычно противопоставляется понятию «государственные финансы», так как государственные финансы призваны обеспечивать функции общегосударственных органов управления, в то время как местные финансы обеспечивают выполнение функций органов местного самоуправления.

Местные финансы определяются как система формирования, распределения и использования денежных и других финансовых ресурсов для обеспечения местными органами власти возложенных на них функций и заданий, как собственных, так и делегированных.

Местные финансы всегда рассматриваются как финансы местных органов власти. Вместе с тем, в общей системе государственного управления в послевоенный период в странах с унитарным государственным устройством имел место значительный рост влияния местных органов власти, а федеративные государства – наоборот, укрепили позиции федеральной власти. Не случайно, поэтому Украина, как унитарное государство, идет по пути расширения функций и полномочий органов местного самоуправления.

В то же время, Украина, вероятно, должна ориентироваться преимущественно на опыт европейских стран, построенных по унитарному принципу, а не копировать систему местного самоуправления Российской Федерации (что нередко происходит во многих других отраслях и сферах деятельности), самостоятельно определяя приоритеты и направления развития, устанавливая границы полномочий и пути взаимодействия центральных и местных органов власти.

Независимо от формы государственного устройства, на местные органы власти возлагается основная ответственность за обеспечение услуг социального характера, эта роль местных финансов наиболее важна, так как обеспе-

чить в полной мере социальную сферу того или иного региона органы местной власти смогут в основном за счет управления расходной частью подчиненных им бюджетов и координации других потоков финансовых ресурсов в пределах собственных полномочий.

Органы городского управления непосредственно могут управлять только той частью финансов, которая относится именно к категории «местные финансы», т.е. к финансам местных органов власти. Естественно, что понятие финансов города значительно шире и включает финансы учреждений бюджетной сферы и хозяйствующих субъектов, занимающихся коммерческой деятельностью, финансы кредитно-финансовых учреждений, финансы населения и общественных организаций, т.е. всех субъектов экономических отношений города.

При этом совокупность финансовых средств указанных субъектов составляет финансовый потенциал региона, либо муниципального образования.

Тем не менее, некоторыми исследователями все же предпринимаются попытки расширить понятие «местные финансы», дополнив их содержанием теми ресурсами, которые не находятся в непосредственном подчинении местных органов власти, но принадлежат подконтрольной им территории. На наш взгляд, подобный подход неприемлем, т.к. здесь уже следует говорить о другой научной категории, т.е. о финансах региона, либо о финансах муниципального образования.

Следует отметить, что финансы региона, естественно, не находятся в непосредственном подчинении (управлении) у региональных (местных) органов власти, но это не означает, что органы местной власти не могут оказывать управляющее воздействие на них.

Органы местной власти в рамках своих полномочий способны устанавливать определенные ограничения в виде административных запретов, налогов и сборов, либо, наоборот, оказывать стимулирующее воздействие посредством введения целого ряда льгот, стимулов, бюджетного субсидирования, кредитов и т.п. При этом происходит косвенное управление финансами региона (муниципального образования), что позволяет говорить о непосредственной зависимости между проводимой органами местной власти социально-экономической политикой и финансовым состоянием региона (муниципального образования).

Таким образом, под финансами города следует понимать систему формирования, распределения и использования денежных и других финансовых ресурсов экономических субъектов города как административно-территориальной единицы.

Несмотря на наличие большого числа законов и нормативных актов о создании и функционировании местных органов власти, они все ограничивают функции города в финансовой сфере в основном средствами местных финансов и, в частности, местных бюджетов. Однако, на наш взгляд, более правильно было бы говорить об управлении городом как единым социально-экономическим комплексом, в котором органы местной власти воздействуют

на финансы города, обеспечивая в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов исполнение городом своих основных социальных функций.

В настоящее время правовая база местных финансов в основных чертах сформирована, однако в одних с одной стороны отличается неполнотой, а с другой – неопределенностью. Кроме того, присутствует также и характерная для украинского законодательства особенность – наличие противоречий между отдельными положениями различных законов, нормативно-правовых актов и статьями Конституции.

Несомненно, существует значительный резерв для использования в полном объеме такой функции местных финансов как инструмент экономического роста.

Существующее состояние экономики Украины свидетельствует о необходимости применения более критичного подхода к оценке той роли, которую играют местные финансы в современной экономике нашей страны. Это объясняется, во-первых, низкой самостоятельностью органов местного самоуправления в отношении вопросов распоряжения финансовыми ресурсами и управления финансовыми потоками, а, во-вторых, отсутствием эффективного механизма контроля и регулирования деятельности органов местного самоуправления в отношении распоряжения финансовыми ресурсами даже в пределах тех полномочий, которые они имеют.

Так, например, показателем, демонстрирующим диспропорции в существующей системе управления местными финансами, являются данные о расходах местных бюджетов в расчете на одного жителя.

На рис.1 нами представлены данные о расходах местных бюджетов на душу населения в среднем по Украине и в г. Сумы в 1998-2001 гг.

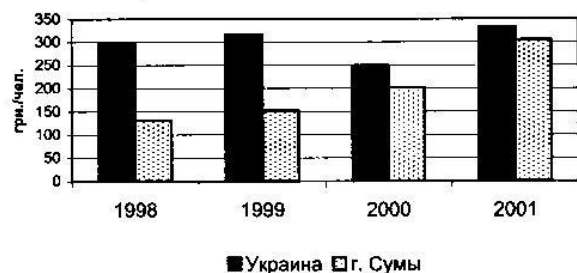


Рис. 1. Расходы местных бюджетов на душу населения в среднем по Украине и в г. Сумы в 1998-2001 гг.

Данные рис. 1 свидетельствуют о значительных диспропорциях в отношении распределения финансовых ресурсов на местном уровне, которые не позволяют говорить о приемлемой эффективности системы управления местными финансами.

Недостаточное внимание, которое уделяется решению данных проблем, обуславливает дальнейшее усугубление накопившихся проблем на региональном уровне, увеличению разрыва между уровнями социально-экономического развития региона, нарастанию социального напряжения.

Таким образом, анализируя причины сложившейся ситуации, можно утверждать о том, что действующие в настоящее время финансовые отношения, в частности, практика формирования местных бюджетов Украины, сохраняют в своей основе достаточно большое число элементов старой командно-административной системы.

В командно-административной экономике бюджеты разных уровней не играли активной роли, они были лишь денежным выражением планов социального и экономического развития, любое распределение средств в значащих для экономики региона объемах проводилось централизованно, а местные органы власти только выполняли посланные сверху указания, при этом какой-либо системы управления финансовыми потоками на местах, а тем более, эффективной системы, не существовало.

Проблемы построения децентрализованной бюджетной системы сводятся к тому, чтобы определить:

- какие задания наиболее эффективно могут быть разрешены центральными органами власти и, соответственно, должны финансироваться из центрального бюджета;
- какие функции требуют децентрализованных решений и каким образом будут финансироваться соответствующие расходы;
- каким должно быть распределение доходов между разными уровнями государственной системы.

Среди проблем региональной бюджетной политики важное место отводится регулированию финансовых возможностей регионов и местных бюджетов соответствующего уровня.

Разрешить подобную проблему можно при выполнении следующих условий:

- финансовые возможности экономических субъектов в разных частях приблизительно уравниваются. Это означает, что все регионы могут находить средства, необходимые для исполнения своих задач;
- доходы, получаемые регионами, развиваются стабильно;
- деятельность общественного сектора – прежде всего в предоставлении производственной и социальной инфраструктуре – финансируется исключительно через сборы и вклады;
- деятельность местных и региональных органов власти распространяется исключительно на жителей данного региона;

- возможность финансовых кризисов, вызванных экстремальными ситуациями, будет ограничена;

В условиях Украины общественные блага и услуги финансируются за счет налогов. Из местных бюджетов финансируются также и те локальные общественные блага, которыми могут пользоваться не только жители данного региона.

Один из тезисов региональной политики, декларирующий одинаковые шансы разных регионов в конкуренции за размещение предприятий и людей, предусматривает, что средства, которые приходится в отдельных областях на финансирование локальных общественных благ и услуг в расчете на душу населения, будут использоваться по назначению. Однако, в Украине сегодня сложилась противоположная ситуация.

При распределении доходов между различными уровнями государственной системы должны быть решены три группы взаимосвязанных вопросов:

- 1) компетенции в отрасли налогового законодательства;
- 2) права на получение конкретных видов налогов или их части в соответствующий бюджет;
- 3) права на управление налогом (определение налогооблагаемой суммы и взимания с нее).

Установленное таким образом распределение доходов должно благоприятствовать или хотя бы не препятствовать решению тех экономических задач, которые были определены для центрального либо регионального уровней власти.

В тех случаях, когда есть необходимость выравнивания финансовых возможностей региона, должны быть решены следующие вопросы:

- что понимать под финансовыми возможностями и финансовыми потребностями регионов;
- с помощью каких индикаторов они могут быть измерены;
- на основании каких правил и пропорций доходы перераспределяются.

Такое распределение доходов может происходить как между государственным и местными бюджетами, так и между бюджетами одного уровня.

В случае субсидирования не всех без исключения, а лишь отдельных региональных бюджетов, необходимо определить, какому критерию (число жителей, уровень региональных доходов, конкретные виды деятельности, касающихся социально-экономического развития регионов) будут выделяться средства из государственного бюджета.

В то же время, при решении проблем выравнивания финансовых возможностей региона следует учитывать возможные последствия предпринимаемых действий. Например, по мнению некоторых экономистов, в процессе расширения собственной региональной налоговой базы регионы-доноры, бюджетные доходы которых прямо связаны с налоговой базой, будут иметь большие стимулы к развитию, чем регионы-реципиенты, где эти стимулы бу-

дут снижаться пропорционально росту удельного веса дотаций в доходах, что приведет к дальнейшей дифференциации уровней развития регионов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в современной экономике Украины, экономике подверженной кризисам и диспропорциям, местные финансы еще не выполняют функцию эффективного инструмента экономического регулирования еще не сформировался. Попытки централизованных органов власти делегировать определенные полномочия органам местного самоуправления не могут быть рассмотрены как реальные и действенные меры, направленные на становление эффективного механизма местной финансовой системы страны.

2. Международные стандарты организации местных финансов

В настоящее время международные усилия направлены на установление единых стандартов местного финансирования, которые в полной мере смогли бы соответствовать принципам эффективного самоуправления.

В сентябре 1985 г. была подписана Всемирная декларация местного самоуправления. Основы построения финансов местных органов власти изложены в статье 8 этой декларации «Средства местных органов власти», которая состоит из 7 пунктов:

- в соответствии с пунктом 1 декларации местным органам власти предоставляется право на соответствующие финансовые ресурсы, отделенные от средств других уровней управления, и на свободное распоряжение денежными поступлениями в границах их полномочий;
- в пункте 2 указано, что распределение средств между местными органами власти следует осуществлять в разумных пропорциях в соответствии с теми задачами, которые ими выполняются. Эти средства должны поступать регулярно и периодически, чтобы обеспечивать непрерывную работу служб и соответствующее финансовое планирование. В случае передачи любых новых полномочий происходит перераспределение финансовых ресурсов, необходимых для их выполнения;
- в пункте 3 отмечается, что разумная часть финансовых ресурсов местных органов власти должна поступать от местных налогов, платежей и сборов, уровень которых эти органы обязаны устанавливать самостоятельно;
- пункт 4 определяет, что налоги, которые местным органам власти предоставлено право увеличивать или от которых они получают гарантированную часть доходов, должны носить довольно общий и гибкий характер, чтобы давать местной власти возможность обеспечивать выполнение своих обязательств;
- в пункте 5 провозглашается потребность в автономии финансово более слабых местных органов управления в системе финансового выравнивания;

– в пункте 6 говорится, что право местных органов власти надлежащим образом принимать участие в разработке правил, регулирующих общее пропорциональное распределение перераспределенного средства, должно быть четко определено;

– в соответствии с пунктом 7 декларации, может быть разрешено предоставление одноразовых субсидий, которые ассигнуются не для финансирования специальных проектов или служб. Вместе с тем подчеркивается, что предоставление субсидий не может оправдывать неуместное вмешательство в политику, которая осуществляется местными органами власти в границах их компетенции.

Наиболее значимый документ, оказывающий влияние на развитие системы местных финансов в Украине – Европейская хартия о местном самоуправлении. Европейская Хартия о местном самоуправлении была принята Советом Европы в 1985 г. Основная идея этого документа – обеспечить и гарантировать независимость и самостоятельность органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения, причем указывалось, что такая независимость и самостоятельность невозможна и немыслима без наличия экономических и финансовых ресурсов, принадлежащих органам местного самоуправления.

Украина присоединилась к Европейской хартии о местном самоуправлении в ноябре 1996 г. и взяла на себя обязательства обеспечить внедрение в жизнь установленных хартией стандартов.

Однако универсальной модели финансирования органов местного самоуправления, применимой ко всем европейским странам, на наш взгляд, не существует, т.к. в каждой из них есть свои собственные потребности и решения. Тем не менее, Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления предусматривает некоторые общие принципы, касающихся финансовых ресурсов местных органов власти.

Рассмотрим детально каждый пункт статьи 9 «Финансовые ресурсы местных органов власти».

Пункт 1. В рамках государственной экономической политики своих стран местные органы власти имеют право владеть достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться в границах своих полномочий. Положение данного пункта определяют, во-первых, необходимость наличия собственных ресурсов у местных органов власти, а, во-вторых, – указывают на необходимость свободного распоряжения этими ресурсами.

Пункт 2. Финансовые ресурсы местных органов власти должны быть соразмерны обязанностям, возложенных на них в соответствии с Конституцией и действующим законодательством. Этот пункт закрепляет принцип соответствия финансовых ресурсов органов местного самоуправления объему их прав и обязанностей.

Пункт 3. По меньшей мере, часть финансовых средств местных органов власти поступает от сбора местных налогов и платежей, уровень которых они имеют право определять в границах своих полномочий.

Таким образом, органы местного самоуправления, формируемые на избирательной основе и, следовательно, действующие по поручению своих избирателей, производят реализацию баланса между уровнем услуг, предоставляемых со стороны органов местной власти, и платой за них в виде местных налогов и сборов.

Пункт 4. Финансовая система, на которой базируются финансовые средства, предоставляемые местным органам власти, должны иметь достаточно диверсифицированный и постоянный характер для того, чтобы на практике отвечать реальной эволюции затрат, связанных с выполнением этими органами своих задач.

Этот пункт предоставляет свободу формирования каждым местным органом власти той или другой модели местной финансовой системы.

Пункт 5. Защита более слабых в финансовом отношении местных органов власти нуждается во введении процедур финансового выравнивания или эквивалентных мероприятий, предусмотренных для ликвидации влияния неравномерного распределения потенциальных источников финансирования и финансового бремени, которое они должны нести. Эти процедуры и мероприятия не должны ограничивать свободу действий, которой могут пользоваться местные органы власти в границах своей компетенции.

Это положение обязывает руководство страны предоставлять финансовую помощь слабым в финансовом отношении органам местного самоуправления.

Пункт 6. Способ получения перераспределяемых средств соответствующим образом согласовывается с местными органами власти.

Это положение означает, что средства, направляемые для обеспечения финансового выравнивания, могут изыматься и предоставляться только при согласовании с органами местной власти.

Пункт 7. В меру возможностей субсидии местным органам власти не должны ограничиваться целевым назначением для финансирования отдельных проектов. Предоставление субсидий не должно отменять законодательных прав местных органов власти относительно самостоятельного проведения политики в границах своей компетенции.

Это положение подчеркивает, что органы местной власти самостоятельно должны определять приоритеты и основные направления использования финансовых ресурсов.

Пункт 8. С целью получения ссуд для осуществления капиталовложений, местные органы власти должны иметь доступ к национальному рынку капитала в границах действующего законодательства.

В этом пункте подчеркивается, что целью кредитной деятельности органов местного самоуправления выступает финансирование инвестиций.

Таким образом, значительная часть принципов Европейской хартии о местном самоуправлении и о финансах местных органов власти повторяет основные положения Всемирной декларации местного самоуправления. Вместе с тем, существуют некоторые различия, например, Всемирная декларация не содержит положений о деятельности органов местного самоуправления на рынке ссудного капитала, о разнообразии местных финансовых систем. Однако включает положения о финансовом планировании в местных органах власти, об обособлении средств местного самоуправления от средств других уровней управления, о местных платежах.

Еще одним международным правовым актом, в котором регламентируется финансовая деятельность местного самоуправления, является Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Она была принята в 1993 году Межпарламентской ассамблеей СНГ.

Проблемы финансов местного самоуправления изложены в ст. 4 декларации «Экономические основы местного самоуправления». Отмечается, что законодательство о местном самоуправлении может устанавливать права территориальных сообществ на материально-финансовые ресурсы, достаточные для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий. Население, которое осуществляет местное самоуправление, целесообразно признать субъектом, который осуществляет владение, пользование и распоряжение собственностью соответствующей территории (муниципальной, коммунальной), предоставить ему возможность самостоятельно и при посредничестве органов местного самоуправления распоряжаться материально-финансовыми ресурсами.

В декларации подчеркивается, что органы местного самоуправления имеют право на материально-финансовые ресурсы, соответствующие их полномочиям, а также достаточные, чтобы обеспечивать государственные социальные стандарты для населения. При этом государство должно обеспечивать соответствие ресурсов полномочиям органов местного самоуправления, установленным законами.

Декларация устанавливает право представительного органа местного самоуправления самостоятельно принимать местный бюджет. Самостоятельность местного бюджета гарантируется государственной поддержкой развития производственной сферы через налоговую, инвестиционную и кредитную политику, наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов. Она также обеспечивается правом органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных ресурсов, запретом изъятия свободных остатков средств местного бюджета, компенсацией убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления другого уровня. Самостоятельность местного бюджета также гарантируется стабильностью экономического законодательства.

В то же время следует отметить, что Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ провозглашает лишь часть принципов, декларированных Европейской хартией о местном самоуправлении. Вместе с тем, существуют некоторые новые положения, которые касаются имущественных прав территориальных коллективов, необходимости обеспечения стабильности экономического законодательства, запрета на изъятие свободных бюджетных средств, гарантий на собственные и закрепленные доходы, государственных социальных стандартов. Эти и некоторые другие положения обусловлены особенностями социально-экономической и политической ситуации в постсоветских государствах.

С другой стороны, Декларация в целом отображает практику становления экономических основ местного самоуправления в Российской Федерации. Позиции, провозглашенные в декларации, нашли отображения в законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Несмотря на близость России к Украине, как по уровню развития, так и по основным особенностям социально-экономической и политической ситуации, следует учесть, что Россия является федеративным государством. Основной принцип построения органов местного самоуправления в государствах такого типа – сужение их полномочий и подчинение органам федеративного управления. Украина является унитарным государством, следовательно, должна ориентироваться на принципы, которые положены в основу хозяйствования государств унитарного типа, главный из которых состоит в том, что органы местного самоуправления получают максимум полномочий и независимости.

Значительный интерес для нашего исследования представляют отдельные положения о стандартах построения финансов местных органов власти, которые содержат Европейская хартия городов и Европейская декларация прав городов, принятые в марте 1992 г.

Европейская декларация прав городов провозглашает право граждан городов на финансовые механизмы и структуры, которые разрешают местным органам власти получать финансовые ресурсы, необходимые для осуществления прав, определенных этой декларацией. К таким правам отнесено право на безопасность, незагрязненную и здоровую окружающую среду, на работу, жилье, свободу передвижения, на здравоохранение, спорт и досуг, на культуру, интеграцию многих культур, на качественную архитектуру и физическое окружение, на согласование функций работы, социальной активности и жизни, на участие в управлении городом, на экономическое развитие, непрерывное развитие экономики и окружающей среды, на услуги и товары, на богатство природы и естественные ресурсы, на развитие личности, на междугородное сотрудничество, на равноправие.

В Европейской хартии городов провозглашаются следующие принципы:

- 1) местные органы власти обязаны обеспечивать экономическое развитие своих районов;
- 2) экономическое и социальное развитие взаимосвязаны. Поэтому заботой местной власти есть не только уровень, но и качество жизни;
- 3) город в экономическом и социальном плане является частью своего региона и окружающей территории. При разработке своих планов местная власть может учитывать взаимоотношения своего города со всем регионом;
- 4) экономический рост и развитие зависят от инфраструктуры, достаточной для организации, поддержки и развития такого возрастания. Обязанность местной власти – выявлять пробелы в действующей инфраструктуре и учитывать их в планах социально-экономического развития и в связанных с ними политике, предложениях, в стратегии и программах;
- 5) сотрудничество между частным и государственным секторами есть важным компонентом в городском экономическом возрастании и развитии. Поэтому местные органы власти должны сотрудничать с частным сектором, в особенности в осуществимые программ профессиональной подготовки и образования, в создании социальных служб, в возрождении на основе партнерства центральных районов городов.

Таким образом, международная практика подходит к решению проблемы формирования и управления местными финансами с точки зрения создания единых принципов, методов, форм и стандартов организации финансов города. Безусловно, на этапе трансформации экономики Украины, не все из них могут быть сразу и однозначно использованы в отечественной практике, однако их изучение и критический анализ, позволят сформировать для условий Украины свои особенные, специфические подходы к решению указанных проблем.

3. Совершенствование финансовой базы города как основа привлечения инвестиций

Перспективы экономической стабилизации в странах с переходными экономиками зависят от целого ряда факторов, среди которых главенствующую позицию занимают объемы и структура инвестиций. Отличительной чертой здесь является отказ от централизованного распределения инвестиционных ресурсов и создание капитальных вложений исходя из многообразия возможностей именно экономики переходного периода, когда функционирование механизма инвестирования должно обеспечиваться соотношениями спроса и предложения капитала, ставкой банковского процента, условиями кредитования, созданием рынка капиталов и фондового рынка и их либерализацией,

защитой, поощрением инвестиционной деятельности предпринимательского капитала, привлечением иностранного капитала и пр.

Современный инвестиционный рынок Украины характеризуется крайней ограниченностью ресурсов, и особенно, существенным сокращением бюджетных инвестиционных вложений. В государственном бюджете практически исчезли расходы на нужды капитального инвестирования. Это можно объяснить неудовлетворительным исполнением доходной части государственного бюджета в течение последних лет, существенным бюджетным дефицитом, а также увеличивающейся нагрузкой на бюджет вследствие обслуживания государственного долга Украины.

Аналогичная ситуация наблюдается и на уровне местных бюджетов. Объем средств, выделяемых на капиталовложения, которые учитываются в расходной части местных бюджетов при расчетах взаимоотношений с госбюджетом при составлении проектов Законов Украины «О государственном бюджете» на 1996-1999 гг., постоянно уменьшается, о чем свидетельствуют данные табл.1.

Таблица 1. Динамика капитальных вложений в общем объеме местных бюджетов Украины

Названия показателей	Годы			
	1996	1997	1998	1999
Объем инвестиций, учтенный в расчетах взаимоотношений государственного и местных бюджетов при составлении госбюджета на соответствующий год, тыс. грн.	236080	91300	102500	
Фактический объем расходов на инвестиции местных бюджетов, тыс. грн.	532000	524400	627900	574400
Динамика смены фактического объема инвестиций в местных бюджетах с учетом инфляции, %		91,52	96,81	
Общий размер местных бюджетов	11293200	10885400	11162800	15484600
Фактические инвестиции в объеме местных бюджетов, %	4,71	4,82	5,62	3,71
Выполнение плана, %	225,35	574,37	612,59	574,4

Однако, не смотря на постоянное уменьшение средств госбюджета, фактические инвестиции, осуществляемые местными бюджетами за анализируемый промежуток, практически не изменились (даже с учетом инфляции). Это могло произойти или за счет урезания какой-либо другой статьи местных бюджетов в пользу инвестиций, либо за счет перевыполнения плановых показателей доходной части бюджета.

Описанная выше тенденция является крайне негативной и приводит к тому, что органы местного самоуправления фактически не справляются с финансированием развития коммунальной инфраструктуры городов Украины.

Ограниченные возможности мобилизации бюджетных ресурсов для осуществления инвестиций в развитие города, заставляет органы местного самоуправления городов Украины искать возможности привлечения инвестиционных ресурсов из альтернативных источников, в качестве которых наиболее часто выступают:

- размещение облигаций местных займов;
- привлечение кредитов коммерческих банков и прочих кредитных учреждений;
- создание специальных внебюджетных фондов;
- привлечение ресурсов в рамках специализированных бюджетных и региональных программ, проектов, финансируемых в рамках международных договоров Украины.

В этих условиях органы местного самоуправления становятся активным субъектом инвестиционного рынка и осуществляют региональную инвестиционную политику.

Часто в литературе под инвестиционной политикой региона понимают систему поведения органов местного самоуправления в области распределения имеющихся инвестиционных ресурсов с целью максимально возможного достижения заранее установленных приоритетов.

Основными задачами местных органов власти в сфере инвестиционной политики, на наш взгляд, являются:

- обеспечение безопасности и повышение уровня социальной защиты населения в городе или регионе;
- повышение уровня предоставляемых социально-бытовых услуг;
- увеличение производства конкурентоспособной продукции (в т.ч. инновационной) в приоритетных для региона или города отраслях;
- развитие нормативно-правовой базы для усиления инвестиционной активности на местном уровне и для снижения уровня некоммерческих рисков.

Региональная инвестиционная политика может быть реализована непосредственно и опосредовано. О непосредственной реализации говорят, когда речь идет о распределении бюджетных средств, находящихся под контролем и в распоряжении местных органов власти. Характерной особенностью этого процесса является то, что администрация, в отличие от других субъектов регионального инвестиционного рынка, имеет возможность оказывать непо-

средственное влияние на инвестиционный климат региона, в первую очередь, на некоммерческие риски. Опосредованная реализация предполагает направление неподконтрольных администрации внебюджетных инвестиций в определенное русло с помощью особых приемов и действий.

Выделяют следующие рычаги и инструменты непосредственного регулирования региональной инвестиционной деятельности:

- региональный (областной или муниципальный) заказ на производство нужной региону продукции;
- льготное налогообложение в приоритетных для региона направлениях;
- льготное кредитование и беспроцентные ссуды для производителей нужной региону продукции;
- гарантии администрации кредитным организациям по поводу возврата выданных инвесторам кредитов;
- дотации и компенсации инвесторам в связи с временной невыгодностью производства приоритетной для региона продукции;
- ускоренная амортизация основных фондов, обеспечивающая инвестору снижение налогов;
- экспертиза и лицензирование той деятельности инвестора, в которой заинтересован регион;
- антимонопольная политика, позволяющая создавать благоприятное предпринимательское поле для развития приоритетных направлений;
- расширение лизинговой деятельности, создающей благоприятные условия для производства технически сложной продукции;
- обучение и консалтинговые услуги с целью рационального использования инвестиционных ресурсов;
- проведение конкурсов и торгов за право производить приоритетную для региона продукцию;
- реструктуризация долгов и платежей, позволяющая предприятиям приоритетных направлений продолжать свою деятельность, экономить инвестиции и направлять их в создание новых рабочих мест;
- разумное проведение процедуры банкротства для оздоровления деятельности некоторых предприятий.

Инструментами и рычагами опосредованного регулирования инвестиционной деятельности в регионе можно считать:

- ценовые ограничения на отдельные виды продукции;
- таможенные тарифы на экспортно-импортную продукцию;
- лоббирование интересов региона в центральных органах власти;
- государственный заказ;
- государственная бюджетная политика.

Расширение инвестиций в экономику конкретного региона или города повышает его производственно-хозяйственный потенциал, увеличивает деловую активность, способствует росту собираемых налогов, позволяет увеличить количество рабочих мест, сокращает социальную напряженность, по-

зволяет поддерживать на более высоком уровне социальную сферу (своевременно и в больших размерах выплачивать пенсии, заработную плату работникам бюджетной и небюджетной сферы, оказывать материальную помощь инвалидам и малообеспеченным семьям и т.д.).

При принятии решений об осуществлении серьезных капитальных вложений в том или ином секторе экономики того или иного региона или города, инвесторы учитывают целый ряд параметров и характеристик этого региона, часть которых являются комплексными. Примером такого показателя может быть интегральный потенциал территории, но чаще всего при принятии подобных решений учитывается благоприятен ли в регионе инвестиционный климат, а, следовательно, и привлекателен ли данный регион для инвестирования.

Как правило, инвестиционный климат рассматривают как набор определенных условий для долгосрочного вложения капитала в промышленные и иные предприятия и проекты в определенном регионе. При этом степень благоприятности регионального инвестиционного климата характеризуется, в первую очередь, показателями эффективности и степенью риска вложения капитала.

Инвестиционный климат в регионе является критерием относительным и определяется совместным влиянием ряда факторов, среди которых чаще всего в отмечают следующие:

- геополитическое положение региона (близость к развитым регионам и странам, близость к морю и наличие портов; прохождение через территорию региона важных транспортных магистралей и пр.);
- природно-ресурсный потенциал и сырьевая база;
- производственный и финансовый потенциал региона и состояние регионального товарного рынка;
- уровень развития рыночной инфраструктуры (количественный и качественный состав банков, инвестиционных компаний и фондов, страховых компаний, лизинговых компаний, бирж и т.п.);
- налоговая политика;
- внеэкономические риски (международные отношения, социально-политическая ситуация, экологическая обстановка и т.п.).

Инвестиционный климат, как правило, определяют как характеристику, результирующую влияние двух других оценок – инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. При этом инвестиционный потенциал – это преимущественно количественные условия инвестирования, а инвестиционный риск – преимущественно качественные политические, экономические и социальные характеристики относительно вероятности потери инвестиций или дохода от них.

Под инвестиционным потенциалом региона понимается совокупность имеющихся средств и возможностей для эффективного инвестирования в данную конкретную территорию. Производным от «инвестиционного потенциала» является уровень (показатель) инвестиционной привлекательности,

т.е. более высокий потенциал региона обуславливает его более высокую привлекательность для целей инвестирования, чем другие регионы, стоящие на более низких позициях в рейтинге.

Известной популярностью пользуются рейтинги инвестиционной привлекательности стран мира. Здесь потенциал обычно характеризуется совокупностью следующих макроэкономических показателей: темпы экономического роста, соотношение потребления и накопления, ставка ссудного процента, норма прибыли, потребительский спрос населения, уровень и динамика инфляции, уровень развития инфраструктуры и пр. Инвестиционный риск определяется степенью неопределенности прогнозов относительно получения доходов от инвестиций и включает политическую, экономическую и социальную составляющие.

Наиболее известными системами оценок инвестиционного потенциала стран являются рейтинги Institutional Investor, Euromoney и BERI (Business Environment Risk Index).

Рейтинг Institutional Investor составляется каждые полгода экспертами ста ведущих международных банков (оценка кредитоплатежности) на основе комплексного показателя, учитывающего платежеспособность и инвестиционную привлекательность.

Рейтинг Euromoney учитывает рыночные (40%), кредитные (20%) и политико-экономические индикаторы (40%).

Рейтинг BERI составляется на основе учета уровня политической стабильности в стране, отношение к зарубежным инвесторам, девальвация, платежный баланс, степень национализации, уровень бюрократизации, возможность реализации контрактов, уровень заработной платы, производительность и условия труда, степень развитости инфраструктуры.

Рейтинги инвестиционной привлекательности регионов в отдельно взятой стране, в частности в Украине, также оказались востребованными. В научно-методической литературе на сегодняшний день имеется несколько вариантов рейтинговых оценок. На уровне методологии данные оценки существенных отличий не имеют. Главное отличие этих рейтингов состоит в наборе оценочных показателей, принимаемых за базу расчета рейтинга, и в методиках выполняемых расчетов.

Следует отметить, что, несмотря на весьма существенную дифференциацию регионов по степени благоприятности инвестиционного климата и решающее влияние на решение об инвестировании позиции региона в рейтинге, результаты рейтинговой оценки, в условиях активного реформирования экономической системы, довольно неустойчивы ввиду значительного изменения степени влияния отдельных факторов.

Кроме того, к такого рода рейтингам следует относиться весьма осторожно и по причинам несколько иного характера. Вероятно, перед принятием решения не лишним было бы внимательно ознакомиться не только с результатами рейтинга, но и с методикой его составления, ибо в ней не исключены ошибки как методологического и методического характера, так и неточности,

обусловленные статистическими погрешностями или банальной недобросовестностью исполнителей.

Одна из первых рейтинговых оценок инвестиционной привлекательности регионов Украины была произведена под руководством И.Бланка по статистическим данным 1992-1993 годов на основе ранжирования областей по пяти синтетическим показателям: уровень общеэкономического развития региона; уровень развития инвестиционной инфраструктуры; демографическая характеристика; уровень развития рыночных отношений и коммерческой инфраструктуры; уровень криминогенных, экологических и других рисков. Синтетические показатели оценивались по совокупности аналитических показателей. Количественная оценка синтетического показателя была получена путем суммирования ранговых значений (в системе регионов) входящих в его состав аналитических показателей.

При оценке уровня общеэкономического развития региона использовались следующие аналитические показатели: удельный вес региона в ВВП и ВВП; объем произведенной промышленной продукции на душу населения; уровень самообеспеченности основными продуктами питания; средний уровень заработной платы; объем и динамика капитальных вложений в расчете на одного жителя; число предприятий всех форм собственности; удельный вес убыточных предприятий в общем количестве функционирующих.

Уровень развития инвестиционной инфраструктуры региона оценивался по следующим показателям: число подрядных строительных компаний всех форм собственности; объемы местного производства основных видов строительных материалов; производство энергетических ресурсов на душу населения; плотность железнодорожных путей сообщения в расчете на 100 кв. км территории; плотность автомобильных дорог с твердым покрытием на 100 кв. км территории.

При оценке демографической характеристики региона оценивались: удельный вес населения региона в общей численности жителей страны; соотношение городских и сельских жителей; удельный вес населения, занятого в общественном производстве на предприятиях всех форм собственности; уровень квалификации работников, занятых в общественном производстве.

Для оценки уровня развития рыночных отношений и коммерческой инфраструктуры региона использовались следующие показатели: удельный вес приватизированных предприятий в общем числе предприятий коммунальной собственности; удельный вес предприятий негосударственных форм собственности в общем количестве производственных предприятий региона; численность совместных компаний с зарубежными партнерами; численность банковских учреждений (включая филиалы) на территории региона; численность страховых компаний (и их представительств) на территории региона; численность товарных бирж на территории региона.

При оценке уровней рисков рассматривались: уровень экономических преступлений в расчете на 100 тыс. жителей; удельный вес предприятий с вредными выбросами, превышающими предельно допустимые нормы; сред-

ний радиационный фон в городах; удельный вес незавершенных строительных объектов за последние 3 года.

Значимость синтетических показателей была определена экспериментальным путем (уровень общеэкономического развития – 35%, инвестиционная инфраструктура – 15%, демографическая характеристика – 15%, уровень развития рыночных отношений – 25%, уровень рисков – 10%) и на основе их количественных оценок, полученных по сумме ранговой значимости аналитических показателей, рассчитан интегральный показатель оценки инвестиционной привлекательности регионов.

Регионы Украины были, таким образом, объединены в четыре группы. В первую группу наибольшей инвестиционной привлекательности, где эффективность инвестиций выше на 35-40% нежелезнодорожной по стране, вошли: г. Киев, Республика Крым и Киевская, Днепропетровская, Донецкая, Харьковская и Запорожская области. Вторая группа – Луганская, Львовская, Одесская и Полтавская области (средняя эффективность инвестиций на 15-20% выше). Третья группа – Винницкая, Житомирская, Закарпатская область, Сумская, Николаевская, Черкасская, Черниговская области (эффективность на уровне средних показателей по Украине). Четвертая группа – Волынская, Ивано-Франковская, Кировоградская, Ровенская, Тернопольская, Херсонская, Хмельницкая область, Черновицкая области (эффективность инвестиций на 20-30% ниже, чем в целом по Украине).

В связи с рассматриваемой проблемой нельзя не отметить серию аналитических изданий Института Реформ, выступающего в качестве независимого аналитического центра, полностью посвященных составлению рейтинга инвестиционной привлекательности регионов Украины. С результатами работы этого института общественность знакома также по материалам периодической печати, в частности по серии статей в «Украинской инвестиционной газете».

Вкратце воспроизведем основные положения этой методики. В ней оценка инвестиционной привлекательности регионов также проводится на основе пяти групп показателей. Для 1998-1999 годов в качестве базовых были приняты следующие группы: экономическое развитие региона, рыночная инфраструктура, финансовая инфраструктура, человеческие ресурсы, деятельность органов местной власти в сфере частного предпринимательства. В первом полугодии 2000 года учитывались четыре группы показателей, кроме деятельности малых предприятий (результаты оценки приводятся ниже).

Расчеты производились в такой последовательности:

1) расчет стандартизованных значений (баллов) каждого показателя X_{ij} по регионам: $Y_{ij} = (Z - \min Z_{ij}) / (\max Z_{ij} - \min Z_{ij})$,

где $\min(\max)Z_{ij}$ - минимальное (максимальное) значение отклонения, $i = const$,

$Z_{ij} = X_{ij} - X_{ij\text{ ср}}$ - отклонение для позитивных факторов;

$Z_{ij} = X_{ijcp} - X_{ij}$ - отклонение для негативных факторов.

2) расчет частичного рейтинга региона (по формуле среднего арифметического стандартизованных значений) по группам показателей;

3) расчет общего рейтингового балла региона (средневзвешенная частичных рейтингов по группам). При этом вес каждой группы определялся экспертно.

Перечислим показатели, которые учитываются в методике Института Реформ. Для оценки экономического развития региона рассматривались следующие показатели: объем промышленного производства в целом и на душу населения; индекс промышленного производства; объемы фактических доходов и расходов местных бюджетов в целом и на душу населения; средняя площадь сельхозугодий в пользовании одного фермерского хозяйства; розничный товарооборот в целом и на душу населения; платные услуги в целом и на душу населения; среднемесячная заработная плата; инвестиции в основной капитал; задолженность по налогам; доля бартера в реализованной продукции; дебиторская и кредиторская задолженность между предприятиями; общие объемы экспорта и импорта; прямые иностранные инвестиции в целом и на душу населения; индекс прямых иностранных инвестиций; объем инвестиций из региона в целом и на душу населения, а также их индекс.

Развитие инфраструктуры оценивалось по следующему набору показателей: плотность автомобильных и железных дорог на 100 км кв.; общий объем пассажирских и грузовых перевозок всеми видами транспорта; общий объем международных пассажирских и грузовых перевозок (кроме железнодорожного транспорта); обеспеченность населения телефонными аппаратами; покрытие территории мобильной связью; объемы выполненных научно-исследовательских работ; насыщенность электронными средствами массовой информации.

Финансовая инфраструктура предусматривала оценивание сна основе таких показателей: количество действующих банков; уплаченный уставной фонд; средний размер уплаченного уставного капитала на один действующий банк; кредиты, выданные коммерческими банками; количество бирж и заключенных на них контрактов; количество компаний-эмитентов.

Что касается развития человеческих ресурсов, то их оценка предусматривала такие показатели: выбросы вредных веществ в атмосферу; количество зарегистрированных преступлений; размер задолженности по заработной плате и пенсиям; индекс продуктивности труда; смертность населения; уровень безработицы; подготовка кадров высшими учебными заведениями.

При определении весовых коэффициентов для группы в методике рассмотрено три варианта: А, В и С. Эксперты института отдадут предпочтение варианту А, в соответствии с которым первая группа имеет вес в 25%, вторая и третья – по 30, четвертая – 0,15%. По варианту В все группы имеют равный вес, а по варианту С первая группа имеет вес 30%, вторая – 20, третья – 35, четвертая – 15%.

Результаты рассчитанных по первому полугодю 2000 года рейтинговых оценок приводятся в таблице 2.

Таблица 2. Результаты рейтинга инвестиционной привлекательности по методике Института Реформ

Регион	Рейтинговый балл			Место		
	А	В	С	А	В	С
АР Крым	0,326	0,299	0,326	8	8	8
Винницкая	0,189	0,183	0,185	24	24	24
Волинская	0,270	0,250	0,262	13	14	15
Днепропетровская	0,406	0,345	0,420	3	3	2
Донецкая	0,421	0,353	0,418	2	2	3
Житомирская	0,187	0,181	0,182	26	25	26
Закарпатская	0,275	0,274	0,276	12	9	12
Запорожская	0,367	0,329	0,380	5	5	4
Ивано-Франковская	0,260	0,242	0,265	16	16	13
Киевская	0,288	0,255	0,292	9	12	9
Кировоградская	0,200	0,200	0,201	21	19	20
Луганская	0,261	0,229	0,255	15	17	17
Львовская	0,369	0,331	0,355	4	4	6
Николаевская	0,269	0,254	0,278	14	13	11
Одесская	0,345	0,308	0,338	7	7	7
Полтавская	0,281	0,256	0,291	10	11	10
Ровенская	0,205	0,203	0,199	19	18	22
Сумская	0,230	0,197	0,203	20	22	18
Тернопольская	0,208	0,199	0,201	18	20	19
Харьковская	0,352	0,316	0,359	6	6	5
Херсонская	0,255	0,244	0,264	17	15	14
Хмельницкая	0,189	0,185	0,182	23	23	25
Черкасская	0,200	0,199	0,200	22	21	21
Черновицкая	0,276	0,257	0,259	11	10	16
Черниговская	0,188	0,179	0,193	25	26	23
г. Киев	0,694	0,585	0,713	1	1	1

По нашему мнению, при титаническом труде, затраченном на получение рейтинга инвестиционной привлекательности, полученные результаты могут быть подвергнуты сурьезной критике.

Так, довольно спорной является необходимость учета ряда показателей не только в целом по региону, но еще и в расчете на душу населения.

Складывается впечатление, что авторы недостаточно тщательно отнеслись к формированию перечня оцениваемых показателей и определению веса групп показателей. Наиболее спорной в этом плане является четвертая группа показателей, характеризующих развитие человеческих ресурсов. Вряд ли следовало включать в нее выбросы вредных веществ в атмосферу, а если включать, то почему бы тогда не учитывать еще и сбросы вредных веществ в водоемы и размещение твердых отходов. Сомнительной является и необходимость учета такого показателя как количество зарегистрированных преступлений, размер задолженности по пенсиям и др.

Целесообразно ли включать в число показателей первой группы данные о средней площади сельскохозяйственных угодий в расчете на одно фермерское хозяйство? Настолько ли это весомый показатель, чтобы быть учтенным при оценке инвестиционной привлекательности региона. Кроме того, его включение в таком виде противоречит логике и принципу самих авторов, ибо по целому ряду других показателей учитывается полный объем и в расчете на душу населения, чего не было сделано в данном случае.

Продолжая предыдущий тезис, можно в качестве дискуссионного выделить то обстоятельство, что в качестве учетного показателя включена среднемесячная заработная плата. Здесь неясно, что это за заработная плата, то ли это выплаченная в целом по региону, то ли – на душу населения. Логичным было бы включение в расчет и первой и второй.

Вызывает сомнение правомочность включения в оценочные показатели инвестиций в основной капитал, ибо получается, что инвестиционный потенциал оценивают в том числе и по объемам уже привлеченных инвестиций.

Нельзя не отметить и то обстоятельство, что практически все показатели, принятые авторами данной методики к учету, констатируют фактическое положение вещей, тогда как потенциал, в том числе и инвестиционный, это возможные перспективы.

В ряду других работ, посвященных исследуемой проблеме, следует выделить работу С.В.Науменковой и С.А.Бойко, которые акцентируют внимание на приоритете финансовой составляющей в оценке инвестиционной привлекательности. С этим трудно не согласиться, ибо инвестирование, как правило, осуществляется не абстрактно в какой-то регион, а в конкретное предприятие, расположенное в этом регионе, и возвратность вложенных средств будет обеспечивать в первую очередь именно это предприятие.

Вероятно, при экспертной оценке весовых коэффициентов именно финансовой составляющей должен быть присвоен наибольший вес и не просто наибольший, а находящийся в пределах 50-60%.

В вышеуказанной статье оценка инвестиционной привлекательности регионов (финансовая составляющая) осуществляется в относительных показателях, что, по нашему мнению, не может быть использовано абсолютно для всех инвестиционных задач.

Представим себя на месте потенциального инвестора. Располагая такого рода данными, инвестор, тем не менее, захотел бы перебрать несколько возможных вариантов размещения своих ресурсов и лучше при этом иметь набор альтернатив в рамках наиболее привлекательного для инвестиций региона. Тогда привлекательнее других будет выглядеть регион, в котором возможно наибольшее число инвестиций-альтернатив. Следовательно, для принятия решения об инвестировании и, соответственно, для оценки инвестиционной привлекательности региона необходимо использовать не только данные об уровне рентабельности, прибыльности продукции, ликвидности, финансовой устойчивости и длительности операционного цикла (показатели, характеризующие финансовое состояние предприятий), но и плотности распределения некоторых финансовых показателей на территории региона, т.е. то, на что вообще-то ориентирована методика Института Реформ.

По нашему мнению, необходимо иметь в виду, что принятие решения об инвестировании многовариантно и осуществляется в несколько этапов. Зарубежный инвестор может вначале определиться со страной инвестирования (по тем же межстрановым рейтингам инвестиционной привлекательности), затем с регионом, потом с отраслью и только после этого выбрать конкретный объект для инвестиции, т.е. предприятие. Возможна и иная последовательность действий: определение отрасли инвестирования, затем страны, региона и предприятия. Не исключена и такая последовательность: страна, регион, предприятия. Возможны и другие варианты.

Отсюда следует вывод о том, что одной методикой оценки рейтинга региона при принятии решений об инвестировании не обойтись и следует иметь либо комплексные рекомендации, учитывающие вышеприведенные варианты действий, либо вооружиться наиболее достоверными методиками для каждого этапа принятия решений. Но вряд ли какой инвестор сделает выбор исключительно на данных рейтинга и не обратится к опыту, к мнению экспертов, к интуиции и т.п.

4. Система финансового выравнивания

Несмотря на тот факт, что вопросам построения эффективной системы финансового выравнивания в настоящее время уделяется достаточно много внимания, эта тема, на наш взгляд, требует дополнительной проработки в контексте управления финансами города в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов.

Рассмотрим более детально возможности построения эффективной системы финансового выравнивания для стимулирования развития украинских городов, в частности, г. Сумы.

В зарубежной практике сложилось несколько основных форм финансового выравнивания. Это – вертикальное финансовое выравнивание, горизонтальное финансовое выравнивание, выравнивание доходов местных органов власти, выравнивание расходов этих органов власти.

Под методами финансового выравнивания подразумевают способы его осуществления на основе использования следующих инструментов: фондов финансового выравнивания, общих и специальных трансфертов, взносов территорий, распределенных налогов и т. д.

Эффективную систему финансового выравнивания следует рассматривать как одно из фундаментальных условий, обеспечивающих устойчивость и надежность бюджетной системы государства. Например, Т. Доронина выделяет следующие обязательные черты, которые должны быть присущи бюджетной системе страны со сложным территориальным устройством:

- законодательно оформленное разграничение расходных полномочий и функций между звеньями бюджетной системы;
- закрепление доходных источников за бюджетными уровнями и предоставление соответствующих прав в области налогообложения, обеспечивающее осуществление расходных функций;
- наличие эффективной системы трансфертов, направленной на выравнивание вертикальной и (или) горизонтальной несбалансированности.

Эффективная модель финансового выравнивания может рассматриваться в свете ее использования в качестве одного из мощнейших инструментов финансового регулирования экономических процессов.

Движение к новым качественным показателям экономического роста невозможно без проведения структурных преобразований экономики переходного типа. Важным элементом концепции ее вывода из кризиса является смена капиталоемкой модели развития на трудоемкую, что означает смещение приоритетов в развитие обрабатывающей промышленности. В этой связи использование финансовых регуляторов, в частности, системы финансового выравнивания, создаст условия для переориентации экономики на производство потребительских товаров и услуг, приспособления ее к структуре инвестиционного спроса, создания новых условий для ведения внешнеэкономической деятельности и повышения эффективности использования ресурсов.

Одна из главных проблем реформирования финансового механизма – создание экономически обеспеченной финансовой базы для всех национально-государственных и административно-территориальных образований. Поэтому, в основе разработки комплекса соответствующих рекомендаций иногда формируют целевую установку на сдерживание и выравнивание региональных и демографических диспропорций.

Критериями выбора конкретных средств финансового воздействия, в частности, финансового выравнивания, должна быть их способность, во-первых, обеспечить оптимальное решение стратегических проблем экономического и социального развития, а также формирование прогрессивных пропорций общественного воспроизводства; во-вторых, поддерживать стабильную социальную защищенность граждан; в-третьих, открывать простор для инициативы и предприимчивости каждому субъекту хозяйствования. Чтобы финансовые регуляторы не снижали стремления предпринимателей и отдельных работников к росту конечных результатов деятельности, государство должно систематически контролировать экономическую обоснованность складывающегося соотношения между доходами, остающимися в распоряжении хозяйствующих субъектов и граждан и доходами, идущими на образование централизованных фондов.

Большое значение при реализации стратегии финансового выравнивания, в экономической литературе придают учету такого явления как «эффект вытеснения» – когда местные органы власти не заинтересованы в увеличении собственных поступлений по причине того, что каждая гривна получаемых ими доходов «вытесняет» гривну получаемых трансфертов.

Вероятно, что негативные последствия «эффекта вытеснения» являются одним из сдерживающих факторов при активном внедрении системы финансового выравнивания.

Рассмотрим варианты решения данной проблемы, которые применяются в мировой практике.

Характерные особенности имеет система финансового выравнивания Германии. Положения экономического выравнивания закреплены в конституции этой страны. Существует инструмент «выравнивания финансовых возможностей», в соответствии с которым более богатые земли должны перечислять часть своего дохода в пользу более бедным.

При этом для оценки финансовых возможностей земель применяется величина среднего уровня налоговых поступлений на душу населения.

Для более слабых земель происходит увеличение доходов до уровня 95% от среднего уровня налоговых поступлений по всем землям в целом. Для тех земель, у которых значение этого показателя находится в пределах от 100% до 102%, отчислений средств на потребности финансового выравнивания не происходит. Если значение данного показателя находится в пределах от 102% до 110%, то земля отчисляет на потребности финансового выравнивания 70% ресурсов, которые превышают этот уровень. Если значение показателя превышает 110%, то земля весь излишек ресурсов сверх этого уровня перечисляет на потребности финансового выравнивания.

В табл. 3 представлены данные о функционировании системы финансового выравнивания в ФРГ.

Таблица 3. Выравнивание доходной базы земель в Германии в 1995 г.

Земли-доноры	I	II	III
Гессен	116,4	-1710	104,0
Бавария	109,1	-1681	102,9
Баден-Вюртемберг	108,4	-1299	102,9
Шлезвиг-Гольштейн	104,9	-191	101,8
Северный Рейн-Вестфалия	104,2	-1057	101,7
Гамбург	101,9	-15	

Земли-бенефициары	I	II	III
Нижняя Саксония	97,2	+186	98,3
Рейнланд-Пфальц	96,1	+132	97,6
Саар	90,2	+120	95,0
Бремен	85,7	+212	95,0
Бранденбург	84,9	+585	95,0
Саксония	84,6	+1097	95,0
Саксония-Анхальт	84,3	+681	95,0
Тюрингия	84,1	+630	95,0
Мекленбург	83,3	+492	95,0
Берлин	78,0	+1817	95,0

Примечание:

I – доходная база региона в сравнении со средней (= 100) по стране.

II – трансфертные отчисления (-) или поступления (+) в млн. ЭКЮ.

III – доходная база после ее выравнивания от средней (= 100).

Таким образом, можно выделить следующие положительные черты функционирования системы финансового выравнивания в Германии: во-первых, она действует на основе конституции, что позволяет избежать различных проблем с законодательными аспектами ее осуществления, во-вторых, землереципиенты помощи, даже после ее получения, не выходят на средний уровень налоговых поступлений на душу населения в целом по стране, что дает определенные стимулы для самостоятельного развития и в некоторой мере ограничивает надежды исключительно на помощь со стороны других земель, а, в-третьих, финансово более сильные земли не лишаются своих преимуществ, они либо вообще не отчисляют средства на цели финансового выравнивания, либо отчисляют только часть собственных средств, и только самые сильные земли отчисляют весь доход, превышающий определенный уровень.

В таком подходе в распределении средств в системе финансового выравнивания между землями можно увидеть один из вариантов решения проблемы «эффекта вытеснения» – регионы, требующие финансовой помощи, не получают ее в той же мере, в которой финансово обеспечены более сильные регионы, что дает им стимулы для принятия собственных мер по улучшению источников доходов.

Негативной особенностью системы финансового выравнивания Германии можно назвать ее распространенность исключительно на земли. Подобный механизм отсутствует на уровне городов и общин, что приводит к значительным отличиям между ними в отношении финансов и доходов.

На наш взгляд, при построении эффективной системы финансового выравнивания следует ориентироваться на как можно более мелкие территориальные единицы, которыми являются, в частности, населенные пункты. Весьма несправедливым с социальных позиций будет подход, при котором регион, имеющий один-два промышленно и финансово развитых города будет признан экономически сильным и не требующим поддержки в виде трансфертов на обеспечение финансового выравнивания, даже в том случае, если остальные населенные пункты, пусть и с незначительным количеством населения, являются упадочными.

Эффективная система финансового выравнивания, по нашему мнению, должна быть построена таким образом, чтобы учитывались финансовые потребности каждой социальной группы, имеющей приблизительно равный уровень обеспеченности и проживающей на отдельной территории. В этом случае единицей, участвующей в системе финансового выравнивания может быть не только каждый населенный пункт, но и даже районы и группы улиц в городах.

При отсутствии надлежащей государственной системы финансового выравнивания местные органы власти могут взять на себя функции, которые можно отнести к финансовому выравниванию на собственной территории.

Например, в августе-сентябре 1999 г. в г. Сумы проводилась реконструкция ул. Соборной, а именно реставрация 19-ти зданий, из которых почти все являются памятниками архитектуры местного значения, и благоустройство пешеходной зоны. При этом практически все работы по реконструкции проводились за средства арендаторов и собственников зданий, размещенных на этой улице.

Приведенный пример демонстрирует возможности для поиска дополнительных источников инвестиционных ресурсов органами городского управления: арендаторы и собственники зданий на ул. Соборной, практически все из которых являются юридическими лицами, произвели своеобразную «оплату» за размещение своих офисов и торговых точек в самом престижном районе города, те из них, кто не смог рассчитаться, были вынуждены сменить место расположения своих офисов.

Таким образом, наиболее обеспеченный район города может служить источником средств как для благоустройства собственной территории, так, по

усмотрению городских властей, и для инвестирования в наименее развитые районы.

За счет такого, уникального в своем роде, подхода органы городского управления могут обеспечивать поступление инвестиционных ресурсов, используя механизм финансового выравнивания, но на более низком уровне.

Значительный интерес с точки зрения эффективности организации представляет собой система финансового выравнивания, которая существует в Испании.

В Конституции этого государства закреплены положения относительно Межтерриториального компенсационного фонда (МКФ), основными целями которого являются выравнивание экономического положения в разных регионах страны и реализация принципа солидарности.

МКФ финансируется из государственного бюджета по статье государственных инвестиций (инвестиции государства и инвестиции автономных сообществ). Средства фонда распределяются между автономными сообществами в соответствии со следующими критериями и их весами: обратно пропорционально доходу на душу населения (70%); прямо пропорционально миграционному балансу последних 10 лет (20%); прямо пропорционально разнице между уровнями безработицы в каждом регионе и по стране в целом (5%); прямо пропорционально площади (5%).

МКФ в своей деятельности исполняет двойственную функцию: одновременно решает задачу экономического выравнивания и одновременно осуществляет инвестиционное стимулирование регионального развития. Около половины средств фонда формируется за счет структурных фондов ЕС. Распределение средств происходит при участии трех сторон: органов центральной государственной власти, соответствующих комиссий ЕС и самих автономных обществ.

Таким образом, МКФ, являясь инструментом экономического выравнивания, строит свою деятельность таким образом, чтобы средства направлялись, прежде всего, на цели регионального развития и инвестирования в наиболее привлекательные проекты. МКФ становится не просто средством перераспределения средств между регионами, а выступает в роли источника инвестиционных средств, что придает новые черты ресурсам, поступающим из фонда: они направляются в конкретные регионы для решения конкретных задач, т. е. еще на этапе выделения средств решается проблема их возможного неэффективного использования.

На наш взгляд, в этой системе следует выделить следующий положительный элемент, который может быть применим в Украине: в условиях недостаточности инвестиционных ресурсов, средства, направляемые на решение задач финансового выравнивания, имеют инвестиционный характер, что должно положительно сказываться на эффективности их использования.

В табл. 4 представлены данные о показателях экономического развития Испании по регионам, а в табл. 5 – данные о распределении средств МКФ по регионам.

Таблица 4. Индексы соотношения и динамики душевых показателей ВВП в Испании за 1980-1995 гг.

Автономные сообщества	1980 г.	1995 г.	Средний показатель роста в 1980-1995 гг.	Изменение в сравнении со средним показателем по Испании
Андалусия	79,86	74,13	1,60	-0,50
Арагон	102,29	113,42	2,81	0,71
Астурия	102,58	89,52	1,18	-0,92
Балеары	124,63	123,13	2,02	-0,08
Канарские острова	84,71	94,91	2,88	0,78
Кантабрия	103,26	100,59	1,92	-0,18
Кастилия-Леон	94,30	89,80	1,77	-0,33
Кастилия-Ла-Манча	86,51	84,43	1,94	-0,16
Каталония	117,55	123,48	2,44	0,34
Валенсия	100,77	99,96	2,05	-0,05
Эстремадура	60,81	67,03	2,77	0,67
Галисия	87,28	78,60	1,39	-0,71
Мадрид	112,70	119,25	2,49	0,39
Мурсия	98,20	89,81	1,50	-0,60
Наварра	118,92	122,12	2,28	0,18
Страна басков	128,08	129,66	2,19	0,09
Ла-Риоха	131,73	145,13	2,76	0,66
Города Сеута и Мелилья	66,72	81,90	3,51	0,66
Всего по Испании	100	100	2,10	0

По данным указанных таблиц можно сделать вывод, что наибольшую поддержку МКФ получают автономные сообщества, в которых в 1980-1995 гг. отмечалась отрицательная динамика ВВП на душу населения по сравнению со средним по стране показателем – Андалусия, Астурия, Кантабрия, Галисия, Кастилия-Ла-Манча, Кастилия-Леон, Валенсия и Мурсия. В то же время поддержку получают и регионы, которые имели положительную динамику – Канарские острова, Эстремадура. С другой стороны, Балеары, несмотря на отрицательную динамику, не получали поддержки со стороны МКФ в период с 1992 г. по 1997 г.

Таблица 5. Распределение средств Межтерриториального компенсационного фонда по регионам (млрд. песет)

Автономные сообщества	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Андалусия	51,0	50,8	50,0	50,7	51,1	53,2
Канарские острова	7,6	5,1	5,1	6,0	6,3	6,1
Галисия	22,1	23,5	24,1	23,7	23,7	24,3
Валенсия	6,7	6,6	5,8	7,1	7,7	7,9
Астурия	2,6	3,8	4,1	4,1	4,1	4,3
Кантабрия	–	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
Кастилия-Ла-Манча	12,3	11,1	10,9	9,3	9,0	9,7
Кастилия-Леон	9,9	11,5	12,6	12,3	11,6	11,9
Эстремадура	11,7	11,6	11,4	10,0	9,9	10,2
Мурсия	4,6	3,5	3,6	4,1	4,0	4,3
ВСЕГО	128,5	128,8	128,8	128,6	128,6	133,1

Следовательно, при распределении средств МКФ нет прямой зависимости между уровнем развития региона и выделением ему средств. Даже регионы с отрицательными показателями экономического развития вынуждены конкурировать между собой за право получать поддержку со стороны фонда. Необходимо подчеркнуть, что применение такого подхода, когда средства распределяются не в обязательном порядке для выравнивания определенных показателей (как, например, в Германии), а избирательно, в соответствии с определенными приоритетами, позволяет значительно повысить эффективность их использования – в условиях дефицита свободных финансовых ресурсов такой подход более оправдан.

Возможно, применение подобной модели в Украине позволит разрешить многие проблемы финансирования системы финансового выравнивания и распределения средств.

В некоторых странах распределение средств на цели финансового выравнивания производится в строгом соответствии с установленными коэффициентами, что, на наш взгляд, негативно сказывается на эффективности их использования.

Например, в Португалии центральное правительство ежегодно определяет сумму, которая вносится в фонд помощи муниципалитетам. Однако этот фонд играет незначительную роль с точки зрения выравнивания затрат. Его ограниченные возможности в этом плане частично можно проиллюстрировать тем, что 40% фонда распределяются среди местных органов только соответственно численности их населения. Однако оставшиеся 60% играют некоторую роль в уравнивании расходов: 15% распределяются равномерно между всеми муниципалитетами, оказывающими помощь более мелким образованиям с фиксированными административными издержками; еще 15% суммы рас-

пределяются пропорционально территории и 10% – пропорционально протяженности дорожной сети, что помогает территориальным образованиям с небольшой численностью населения и развитой дорожной сетью справиться с высокими расходами; 5% распределяются соответственно численности подчиненных приходов; 5% – по степени доступности, и столько же – по количеству проживающих детей. Это также позволяет оказывать помощь некоторым из наиболее нуждающихся районов. Оставшиеся 5% предназначены для оказания помощи муниципалитетам со слабой налоговой базой.

Вопросам создания эффективной системы финансового выравнивания в Украине в настоящее время уделяется достаточно много внимания.

Значительным шагом вперед, совершенный при принятии бюджета на 2001 г., по сравнению с бюджетным законодательством предыдущих годов явилась попытка установить непосредственные трансфертные отношения между государственным бюджетом и бюджетами районов и городов областного значения.

В то же время в условиях, когда механизм распределения средств между бюджетами имеет политизированный характер, стабильная деятельность наиболее экономически развитых регионов оказывается под угрозой. Регионы не могут предусмотреть объем субвенций из государственного бюджета, вследствие чего в региональные бюджеты закладываются нереальные объемы финансирования.

С другой стороны, можно указать на определенные недостатки разрабатываемой на государственном уровне новой системы финансового выравнивания, которые, на наш взгляд, могут оказаться решающими в отношении ее конечной эффективности. Например, Группа фискального анализа при Комитете Верховной Рады Украины по вопросам бюджета разработала показатель, который должен стать одним из параметров формулы расчета объемов трансфертов местным бюджетам – индекс относительной налоговоспособности бюджетов городов областного значения и районных бюджетов.

Этот показатель рассчитывается как отношение доходов, составляющих «корзину доходов бюджетов местного самоуправления для исполнения делегированных полномочий», в пересчете на душу населения для каждого бюджета к аналогичному усредненному показателю по Украине.

При этом «корзину доходов бюджетов местного самоуправления для исполнения делегированных полномочий» составляют следующие доходные источники: подоходный налог с граждан; плата за землю; государственная пошлина, за исключением пошлины, собираемой за действия, осуществленные арбитражными судами; плата за выдачу лицензий и сертификатов, которые выдаются исполнительными органами местного самоуправления и местными государственными администрациями; плата за государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности; плата за лицензии на право розничной торговли алкогольными напитками и табачными изделиями; плата за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности; поступления от административных штрафов по месту осуществления

правонарушения; штрафы, финансовые санкции и пени за нарушения налогового законодательства по налогам, пошлинам и обязательным платежам, которые зачисляются в бюджеты местного самоуправления. Также в корзину может быть включен единый налог на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Таблица 6. Индекс относительной налоговоспособности (ИОНС) бюджетов городов областного значения

Область	Город	ИОНС	Рейтинг
Одесская	г. Южный	3,33	1
г. Киев	г. Киев	2,28	2
Одесская	г. Илличевск	2,16	3
Донецкая	г. Ждановка	2,13	4
Киевская	г. Славутич	2,03	5
Запорожская	г. Энергодар	1,79	6
Николаевская	г. Южноукраинск	1,70	7
Донецкая	г. Авдеевка	1,51	8
Киевская	г. Борисполь	1,51	9
Полтавская	г. Комсомольск	1,42	10
Донецкая	г. Мариуполь	1,39	11
Днепропетровская	г. Кривой Рог	1,36	12
Донецкая	г. Угледар	1,35	13
Ровенская	г. Кузнецовск	1,34	14
Полтавская	г. Кременчуг	1,31	15
Полтавская	г. Полтава	1,26	16
Одесская	г. Одесса	1,26	17
Черниговская	г. Прилуки	1,24	18
Автономная Рес. Крым	г. Ялта	1,18	19
Днепропетровская	г. Днепродзержинск	1,17	20
Днепропетровская	г. Днепропетровск	1,15	21
Донецкая	г. Донецк	1,10	22
Луганская	г. Алчевск	1,10	23
Черкасская	г. Черкассы	1,07	24
Донецкая	г. Красноармейск	1,07	25
Днепропетровская	г. Первомайск	1,05	26
Сумская	г. Сумы	1,04	27
Днепропетровская	г. Терновка	1,03	28
Днепропетровская	г. Вольногорск	1,03	29
Закарпатская	г. Ужгород	1,03	30

Таблица 7. Индекс относительной налоговоспособности (ИОНС) районных бюджетов

Область	Район	ИОНС	Рейтинг
Одесская	Овидиопольский	3,42	1
Харковская	Красноградский	3,31	2
Сумская	Шосткинский	3,19	3
Киевская	Обуховский	3,16	4
Харковская	Балаклеяский	3,09	5
Сумская	Тростянецкий	2,79	6
Днепропетровская	Томаковский	2,75	7
Киевская	Иванковский	2,74	8
Днепропетровская	Широковский	2,50	9
Киевская	Броварский	2,50	10
Львовская	Стрийский	2,48	11
Днепропетровская	Криворожский	2,42	12
Донецкая	Старобешевский	2,34	13
Днепропетровская	Никопольский	2,27	14
Ивано-Франковская	Долинский	2,26	15

В табл. 6 представлены данные о рассчитанном по данным за 1999 г. индексе относительной налоговоспособности для 30 городов, занимающих первое место в рейтинге, а в табл. 7 – для первых 15 районов.

Использование такого показателя как, предлагаемый Группой фискального анализа при Комитете Верховной Рады Украины по вопросам бюджета, индекс относительной налоговоспособности в качестве одного из критериев для определения объема и направления трансфертов на цели финансового выравнивания, вызывает некоторые сомнения.

Во-первых, предлагаемая методика расчета не учитывает ни масштабы исследуемых территорий (например, количество населения города), ни структуру населения городов. Очевидно, что ставить в один ряд такой крупный город как Киев, имеющий многомиллионное население, с городом Южный, население которого менее 50 тыс. чел. не имеет смысла как по причине несопоставимости социально-экономических показателей данных городов, так и по причине различных целей, решаемых местными органами самоуправления данных городов, различного эффекта от масштаба и т.д. Кроме того, г. Славутич, имеющий, по причине своей специфики, в структуре населения преимущественно работоспособное население, не может быть поставлен в один ряд со стареющими городами, в том числе и по показателям налоговоспособности – в данном случае, одновременно со структурой населения, значительно различия и структура запрашиваемых населением коммунальных ус-

лут (например, для молодого города очень важна высокая обеспеченность учебными и культурно-массовыми заведениями).

Во-вторых, в табл. 6 представлены данные об ИОНС для первых 30 городов из общего списка в 168 городов. Для всех этих городов значение ИОНС превышает единицу. Для оставшихся 80% городов значение ИОНС менее единицы, что означает необходимость в перераспределении средств от 20% городов в пользу 80%, в которых сконцентрирована значительная часть населения Украины. Естественно, что осуществление подобных мероприятия не представляется возможным. Характерно, что для г. Сумы значение показателя ИОНС превышает единицу, однако фактические данные по городу свидетельствуют об острой необходимости государственных трансфертов для решения социальных задач.

В-третьих, использование ИОНС для вычисления налоговоспособности районных бюджетов по данным табл. 7 позволяет поставить Шосткинский район Сумской области на третье место по Украине, что также вызывает определенные сомнения по причине его низкой развитости и сложного социально-экономического положения, а также дотационной зависимости от областного бюджета (табл. 8). Единственная причина, которой можно объяснить столь высокие показатели – инцидент с финансовой пирамидой, создаваемой в г. Шостка. Таким образом, высокие значения индекса относительной налоговоспособности не свидетельствуют ни о высоком уровне жизни населения отдельного административно-территориального образования (и, соответственно, о высокой способности среднестатистического населения уплачивать налоги, пошлины и производить другие платежи в местный бюджет), ни о какой-либо зависимости между высокими налоговыми поступлениями в местный бюджет за исследуемый период и в будущие периоды.

Таблица 8. Показатели взаимоотношений с местными бюджетами Сумской области на 2000 г.

Наименования административно -территориального образования	Дотация из областного бюджета (тыс. грн.)
Белопольский район	4642,0
Буринский район	3464,6
Великописаревский район	3297,1
Глуховский район	2224,6
Конотопский район	2354,9
Краснопольский район	3321,0
Кролевецкий район	3824,3
Лебединский район	4279,7

Л-Долинский район	2261,4
Недригайловский район	3420,6
Ахтырский район	1119,7
Путивльский район	3719,4
Роменский район	2002,9
С-Будский район	2875,5
Сумской район	2908,6
Тростянецкий район	2158,5
Шосткинский район	1186,5
Ямпольский район	3125,1
г. Конотоп	1948,8
г. Лебедин	378,6
г. Ромны	1794,9
г. Шостка	4323,7
г. Ахтырка	2429,5
г. Глухов	1950,5
Всего	65012,4

Таким образом, можно сформулировать основные требования к системе финансового выравнивания, которые, на наш взгляд, помогут построить ее наиболее эффективным образом:

- система финансового выравнивания должна быть двухуровневой: вертикально выравнивание осуществляется за счет средств, которые направляются непосредственно в местные бюджеты в виде трансфертов и субсидий (бюджетное выравнивание), а горизонтальное выравнивание осуществляется за счет средств, которые выделяются регионам (в том числе и городам, коммунальным и частным предприятиям и т. д.) на конкурсной основе в виде инвестиционных ресурсов;

- государственная система вертикального выравнивания функционирует как инструмент, обеспечивающий выравнивание расходов на предоставление коммунальных услуг со стороны органов местного самоуправления. Формируется за счет средств, поступающих в Государственный бюджет Украины. Цель данного уровня – обеспечить единые стандарты услуг, которые предоставляются за счет бюджетных средств по всей территории государства. Она основывается на таких показателях как средний уровень бюджетной обеспеченности на одного жителя (с учетом поправочных коэффициентов на структуру населения), государственные социальные стандарты;

▪ система горизонтального вирівнювання представляє собою сукупність фондів, которые формуються за счет средств более развитых территорий. Цель данного уровня – предоставить единые возможности для экономического развития хозяйствующим субъектам по всей территории страны, отдельного региона, либо даже определенного города. Выделение средств следует производить на конкурсной основе в соответствии с установленными приоритетами (менее развитые территории в первую очередь получают доступ к инвестиционным ресурсам) и на основе индивидуального рассмотрения каждого инвестиционного проекта. В данном случае в качестве показателей, определяющих приоритетность распределения средств, следует избрать: показатель налогоспособности конкретной территории в сопоставлении со средним его значением по всем рассматриваемым территориям и интегральный показатель финансовых возможностей территории, учитывающий доход на душу населения, налоговое бремя, индикаторы социально-экономического развития территории.

Рассмотренные предложения по совершенствованию системы финансового выравнивания регионов не могут рассматриваться изолированно от системы формирования доходной части местных бюджетов. Однако в условиях ограниченности инвестиционных и финансовых ресурсов необходимы новые механизмы пополнения доходов местных бюджетов.

Литература

1. Василюк О. Д. Фінанси в економічній системі держави // Фінанси України. – 2000. – № 1. – С. 3-10.
2. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 с.
3. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 687 с.
4. Финансы: Учебник для вузов. Под ред. М.В.Романовского, О.В.Врублевской, Б.М.Сабанти. – М.: Изд-во «Перспектива»; Изд-во «Юрайт», 2000. – 520 с.
5. Финансы, деньги, кредит: Учебник / Под. ред. О.В.Соколовой. – М.: Юристъ, 2000. – 784 с.
6. Єліфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.
7. Общая теория финансов: Учебник / Л.А.Дробозина, Ю.Н.Константинова, Л.П.Окунева и др., Под.ред. Л.А.Дробозиной. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 256 с.
8. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, 1999. – 487 с.
9. Гецько В. В. Місцеві фінанси: суть, структура і принципи формування ресурсів // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 103-129.

10. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 1-2. – С. 65-69.
11. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург: Рада Європи, відділ вид. і док., 1990. – Травень (Надруковано у Франції). – 10 с.
12. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества; Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств // Вестн. Межпарламент. ассамблеи. – СПб., 1993. – № 1. – С. 160-164.
13. Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
14. Европейская хартия городов / Постоянная конф. местн. и регион. органов власти Европы (27 сес., Страсбург, 17-19 марта 1992 г.). – Страсбург, 1992. – 59 с.
15. Preliminary draft report on local finance in the member states of the Council of Europe / Council of Europe, Steering committee on local and regional authorities (CDLR). 11th Conference of European Ministers responsible for the local Government, Lisbon, 10-11 October 1996. – S. I., s. a. – 56 p.
16. Європейська хартія місцевого самоврядування: Муніципальні фінанси в країнах-членах Ради Європи / Асоціація міст України. – К.: 2000. – 64 с.
17. Покаш В. І. Сучасні тенденції у фінансуванні муніципального управління // Фінанси України. – 2000. – № 12. – С. 46-52.
18. Гушта О. В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2000. – № 2. – С. 69-73.
19. Вишневський В. П., Рибак В. В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 11-20.
20. Романків І. Я. Формування місцевих бюджетів // Фінанси України. – 1999. – № 9. – С. 106-110.
21. Ткачук І. г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 3-11.
22. Тарангул Л. Л. Регіональна податкова політика: зміст і особливості реалізації // Фінанси України. – 2000. – № 10. – С. 9-13.
23. Місцеві бюджети, податки і збори: закон, практика, проблеми. – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 232 с.
24. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Рук. авт. кол. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
25. Розумовський С. О. Механізм регулювання бюджетно-кредитної діяльності регіону в умовах підвищення рівня економічної самостійності – Автореф. дис. к-та екон. наук: 08.10.01 / Харк. держ. акад. міськ. госп-ва. – Харків, 2000.
26. Індекс відносної податкоспроможності бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів // Місцеві бюджети, податки і збори (закон, практика, проблеми). – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 232 с.
27. Деркач М. Формування фінансової бази регіонів // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 12-20.
28. Кириченко М., Титаренко В. Міське господарство і проблеми формування та використання бюджету // Економіка України. – № 8. – С. 32-38.

29. Кравченко В.І. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні // Фінанси України. – 1995. – № 1. – С. 61–63.
30. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади: Монографія / Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К., 1996. – 106 с.
31. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики / НДФІ при М-ві фінансів України. – К., 1997. – 278 с.
32. Кунас Зигмар. Основные принципы бюджетной системы Германии // Финансы. – 1993. – № 9. – С. 68–76.
33. Павлова Л.П. Местные бюджеты капиталистических государств. – М.: Финансы, 1972. – 152 с.
34. Павлова Л.П. Финансы местных органов управления капиталистических стран. – М.: Финансы, 1997. – 127 с.
35. Подпорина И. Трансферты и бюджетное выравнивание // Рос. экон. журн. – 1995. – № 12. – С. 18–25.
36. Семекко Г.В. Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов во Франции // Финансы. – 1996. – № 4. – С. 2–57.
37. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі між бюджетних відносин // Фінанси України. – 1996. – № 12. – С. 22–32
38. Сорокина В. Региональная политика Великобритании // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1996. – № 6. – С. 136–139.
39. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Пер. с англ. и предисл. В.И. Каштанова. – М.: Финансы и статистика. 1992. – 208 с.
40. Андронов А.Н. Формирование местных финансов в Украине // Вісник Української академії банківської справи. – 2000. - № 1(8). – С. 25-26.
41. Черевкина М.Ю., Ждан Г.В. Оценка инвестиционного потенциала и региональная инвестиционная политика // Регион: экономика и социология. – 2000. – №2. – с.107-117.
42. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент. – К.: МП “ИТЕМ” ЛТД, “Юнайтед Лондон Трейд Лимитед”, 1995. – 448 с.
43. Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів України у 1-му півріччі 2000 року // Економічне есе. – К.: Інститут Реформ. – 2000. – Випуск 7. – 122 с.
44. Глухов Г. Где скрыт потенциал? // Украинская инвестиционная газета, № 47. – С. 8-9.
45. База данных // Украинская инвестиционная газета, № 47. – С. 36.
46. Дацишин М. Инвестиционное «обаяние» регионов // Украинская инвестиционная газета, № 44. – С. 16.
47. Науменкова С.В., Бойко С.О. Фінансові складові оцінки інвестиційної привабливості регіонів // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т. 3. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 62-74.

Научное издание

Андронов Александр Николаевич Проблемы управления финансами города

Редактор - Лесько В.И.
Корректор - Иванова Т.И.
Компьютерная верстка - Понаморов С.С.

Издательство ЧП “Арагат-Центр”
01034, Киев-34, ул.Рейтарская 35^а офис 6^а

Сдано в набор 19.03.2001 г. Подписано к печати 04.04.2001 г.
Формат 148x210. Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman
Тираж 350 экземпляров.
Отпечатано на оборудовании ЧП “Арагат - Центр”, тел. 212-11-24